

Öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt: eine Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen von technisch-organisatorischen Veränderungen in der Deutschen Bundespost

Düll, Klaus; Sauer, Dieter; Schneller, Irmtraut; Altmann, Norbert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Düll, K., Sauer, D., Schneller, I., & Altmann, N. (1972). *Öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt: eine Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen von technisch-organisatorischen Veränderungen in der Deutschen Bundespost*. (Münchner Beiträge zur Soziologie der industriellen Gesellschaft). München: Hanser.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-101346>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Öffentliche Dienstleistungen und technischer Fortschritt

Eine Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen
und Auswirkungen von technisch-organisatorischen
Veränderungen in der Deutschen Bundespost

RKW-Projekt A 82
Zusammenfassender Bericht

Von K. Düll, D. Sauer, I. Schneller und N. Altmann



Carl Hanser Verlag München 1972

ISBN 3-446-11680-X

Alle Rechte vorbehalten

©1972 Carl Hanser Verlag München

Satz: Studio Feldafing

Druck: R. Leuthold Offsetdruck, München

Printed in Germany

Münchner Beiträge zur Soziologie der industriellen Gesellschaft

Herausgegeben vom
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V.
München

Bereits erschienen:

Altmann/Bechtle, Betriebliche Herrschaftsstruktur
und industrielle Gesellschaft

Lutz/Düll/Kammerer/Kreuz, Rationalisierung und Mechanisierung
im öffentlichen Dienst – Ein Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV

Lutz/Kammerer, Mathematiker und Naturwissenschaftler
an Gymnasien – Bedarf im Jahre 1980



Carl Hanser Verlag München

**Düll/Sauer/Schneller/Altmann, Öffentliche Dienstleistungen
und technischer Fortschritt**

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	7
I. Bezugsrahmen für die Analyse der technisch-organisatorischen Entwicklung und ihrer personellen Auswirkungen in der Bundespost	11
1. Notwendigkeit eines Bezugsrahmens	11
2. Technischer Fortschritt, Gesellschaft, Öffentlicher Dienst	11
3. Einflußgrößen der technisch-organisatorischen Entwicklung in der Bundespost	13
a) Kundeninteressen (Absatzmarkt)	14
b) Konkurrenten (Absatzmarkt)	15
c) Lieferindustrie (Beschaffungsmarkt)	15
d) Kapitalmarkt (Beschaffungsmarkt)	16
e) Arbeitsmarkt	17
f) Staat (staatliche Regulierungsstrategien)	17
g) Gewerkschaft	18
h) Bundespost (Organisationsstruktur)	18
4. Produktionsbedingungen des Dienstleistungsbetriebs Bundespost (Analytische Kategorien)	18
5. Technisierung und Organisierung	21
6. Zur Frage der generellen Bedeutung der Untersuchung für Probleme der Modernisierung im Öffentlichen Dienst	23
7. Das Problem der Untersuchung personeller Auswirkungen von technischem Fortschritt – Zusammenfassendes Schema	28
II. Technisch-organisatorische Veränderungen und personelle Auswirkungen	31
A. Übergang von manuellen Verfahren zu einfachen Mechanisierungsschritten: Briefdienst und Paketdienst	33
1. Briefdienst	33
a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand	33
b) Entwicklungsperspektiven der Mechanisierung der Briefverteilung	33
c) Personelle Auswirkungen bei der Mechanisierung der Briefverteilung	35
2. Paketdienst	38
a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand	38
b) Entwicklungsperspektiven der Mechanisierung im Paketdienst	39
c) Personelle Auswirkungen bei der Mechanisierung im Paketdienst	42
B. Übergang von teilmechanisierten Produktionsprozessen zur Teilautomation durch Einsatz elektronischer Datenverarbeitung: Postbankdienste	45
1. Postscheckdienst	45
a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand	45
b) Entwicklungsperspektiven der Teilautomation	46
c) Personelle Auswirkungen bei der Teilautomation des Postscheckdienstes	49
2. Postsparkassendienst	54
a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand	54
b) Entwicklungsperspektiven der technisch-organisatorischen Veränderung im Postsparkassendienst	57
c) Personelle Auswirkungen aufgrund der Teilautomation	59

C. Mechanisierungsschritte und Rationalisierungsmaßnahmen in abgespalteten Prozessen bei technologischer Autonomie des Dienstleistungsprozesses im Fernsprechdienst	65
a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand	65
b) Entwicklungsperspektiven	67
c) Personelle Auswirkungen technisch-organisatorischer Veränderungen im Fernsprechdienst	72
D. Übergang von teilmechanisierten Verfahren zur Teilautomation durch Einsatz elektronischer Datenverarbeitung in Verwaltungsprozessen	78
a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand	78
b) Entwicklungsperspektiven der Teilautomation von Verwaltungsprozessen	79
c) Personelle Auswirkungen in Besoldungskasse und Rechenzentrum	82
III. Allgemeine Personal- und Planungsprobleme	86
A. Probleme des Personaleinsatzes	86
1. Mängel und Schwierigkeiten	86
2. Zur Erfassung des Personalbedarfs	87
3. Zur Stellenbesetzung	88
4. Beschäftigtengruppen und personeller Dispositionsspielraum	90
5. Zur Arbeitsmarktsituation	92
B. Probleme der Personalplanung	94
1. Unzureichende Planungsdaten	94
2. Mangelnde Koordination	96
3. Eingeschränkte Planungsautonomie	97
4. Zur Veränderung der Planungssituation	99
Anhang 1: Zur Materialerhebung	100
Anhang 2: Liste der durchgeführten Fallstudien	103
Anhang 3: Aufbau der Materialteile	104

Vorbemerkung

(1) Der vorliegende Forschungsbericht stellt die Ergebnisse des RKW-Untersuchungsprojektes A 82 „Arbeitswirtschaftliche Probleme der Rationalisierung und Mechanisierung in der Deutschen Bundespost“ dar. Anlaß für die Untersuchung waren folgende Überlegungen:

- a) Aufgabenwachstum der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Betriebe sowie politisch durchgesetzter Kostendruck führen im Bereich des öffentlichen Dienstes zu einem wachsenden Modernisierungszwang; die Einflußgrößen, die die Modernisierung im einzelnen bestimmen und die Richtung der technisch-organisatorischen Veränderungen angeben, sind systematisch noch wenig erforscht.
- b) Die Erfassung der Einflußgrößen kann nicht erfolgen ohne theoretische Überlegungen zur Funktion von Öffentlichen Dienstleistungen in einer hochindustrialisierten, auf private Kapitalverwertung ausgerichteten Gesellschaft.
- c) Das Eindringen neuer Technologien, insbesondere auch der elektronischen Datenverarbeitung, in die öffentliche Verwaltung und in öffentliche Betriebe führt zu sozialen Konsequenzen, die in ihrer Art und in ihrem Gewicht keineswegs absehbar sind.

(2) Das ISF hatte sich schon seit 1966 mit Fragen der technisch-organisatorischen Entwicklung und auch dem Problem der technisch-organisatorischen Veränderung und ihren Folgen im öffentlichen Dienst befaßt¹. Die hier vorliegende Untersuchung sollte nun einen generell gültigen Ansatz zur Analyse von Rationalisierung und Mechanisierung und ihrer sozialen Auswirkungen im Öffentlichen Dienst weiterentwickeln; dies insbesondere dadurch, daß an einem spezifischen Fall das analytische Instrumentarium erprobt und modifiziert werden sollte. Ziel war es nicht, eine „Theorie“ der Modernisierung im Öffentlichen Dienst zu entwickeln, sondern eine Reihe theoretischer Annahmen und analytischer Dimensionen an konkreten Objekten zu überprüfen.

(3) Auf Anregung der Deutschen Postgewerkschaft wurden als Untersuchungsgegenstände einige Bereiche der Deutschen Bundespost ausgewählt; der seinerzeitige Minister für das Post- und Fernmeldewesen erklärte sich mit der Untersuchung einverstanden.

Dieser Bericht enthält trotz seines generellen Ansatzes im wesentlichen Aussagen über den Untersuchungsbereich bzw. seine Teile, nicht aber über die Modernisierung im gesamten Öffentlichen Dienst.

Ausgangspunkt der Analyse sind konkrete Produktionsprozesse in den untersuchten Dienstleistungsbereichen der Bundespost; die technisch-organisatorische Entwicklung

1 Lutz/Düll/Kammerer/Kreuz: Rationalisierung und Mechanisierung im Öffentlichen Dienst – Ein Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV, München 1970

Altmann/Bechtle: Betriebliche Herrschaftsstruktur und industrielle Gesellschaft, München 1971
„Institut für sozialwissenschaftliche Forschung: – Typologie der Arbeitsformen; Arbeitsberichte an die DFG 1966 und 1967

Düll/Sauer: Verwaltungsmodernisierung und Politik – Bericht 1971, Veröffentlichung in Vorbereitung

Altmann/Düll/Kammerer: Öffentliche Verwaltung, Modernisierung als gesellschaftliches Problem – Frankfurt 1971

Entwurf einer Theorie der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unter den Bedingungen und Anforderungen der hochentwickelten Industriegesellschaft – in Arbeit (mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk)

der Produktionsprozesse erscheint dabei als Ausdruck je spezifischer Konstellationen der im Ansatz unterschiedenen Einflußgrößen. Damit lassen sich die Untersuchungsergebnisse nicht unmittelbar auf andere Bereiche des Öffentlichen Dienstes übertragen (so erfolgt etwa der Einsatz von EDV in den Postbankdiensten unter grundsätzlich anderen Bedingungen als in Kommunal- oder Finanzverwaltungen). Wesentlich wichtiger ist es, zu zeigen, daß der Ansatz in seinen theoretischen Dimensionen auch für die Analyse der technisch-organisatorischen Entwicklung anderer Bereiche des Öffentlichen Dienstes brauchbar ist. Die Grundprinzipien und Grundhypothesen des theoretischen Ansatzes sind in diesem zusammenfassenden Bericht dargestellt.

(4) Die im einzelnen vorgesehenen Untersuchungsziele konnten im großen und ganzen erreicht werden. Hierzu ist kurz folgendes zu sagen:

- a) Die Anwendung des früher schon entwickelten Ansatzes (s.o. Lutz, Düll, Kammerer, a.a.O.) mußte, und das bestätigt die Richtigkeit unseres Vorgehens, bei der Analyse eines konkreten Fallbereiches öffentlicher Dienstleistungen wesentlich differenziert werden; insofern erforderte die Studie gegenüber den ursprünglichen Planungen eine Fortentwicklung auch der theoretischen Arbeiten.
- b) Das Aufzeigen des Modernisierungspotentials in den untersuchten Bereichen mußte außerordentlich vielfältige und komplex verbundene gesellschaftliche Einflußgrößen berücksichtigen, die in dem früheren Ansatz, der sich enger auf die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung bezog, noch nicht entwickelt worden waren. Obwohl auch jetzt eine Theorie der Modernisierung im Öffentlichen Dienst nicht entwickelt ist, kann man doch sagen, daß die berücksichtigten Einflußgrößen der Entwicklung des technischen Fortschritts eine differenziertere Analyse der Modernisierungsprobleme in öffentlichen Dienstleistungsbereichen zulassen.
- c) Damit wurde es auch möglich, die Ausschöpfung des Potentials der bisherigen Rationalisierungsmaßnahmen, die personellen und arbeitswirtschaftlichen Auswirkungen sowie die Tendenzen der laufenden Rationalisierungsmaßnahmen darzustellen, wie es Ziel der Untersuchung war. Eine ursprünglich ebenfalls vorgesehene Analyse der Konzeption für Rationalisierungsmaßnahmen in den Verwaltungen verlor in dem Maße an Gewicht, wie die Analyse der gesellschaftlichen Einflußgrößen der Modernisierung als objektive Faktoren in den Vordergrund traten.
- d) Der Bezug der Ergebnisse dieser Untersuchung auf die allgemeine Entwicklung des Öffentlichen Dienstes, über die Bundespost hinaus, ergibt sich – wie oben schon aufgezeigt wurde – weniger durch die Möglichkeit, die vorgefundenen Ergebnisse selbst zu generalisieren, als aus der Möglichkeit, den in dieser Untersuchung weiterentwickelten Ansatz auch generell im Öffentlichen Dienst zu verwenden.

(5) Die Untersuchung wurde in den Jahren 1969–1971 durchgeführt, die Erhebungen waren im Sommer 1970 abgeschlossen, Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt konnten nicht berücksichtigt werden.

Im Projektentwurf war das geplante Vorgehen bei den empirischen Erhebungen darauf abgestellt, das im Bereich der Bundespost bereits vorliegende statistische Material und weiteres Material auszuwerten; aufgrund der vorgefundenen Materiallage wurde jedoch eine zum Teil zusätzliche, zum Teil alternative, der Sache nach wesentlich kostspieligere Informationsbeschaffung und Erhebungsarbeit notwendig. Bereits eine erste intensive Überprüfung des zur Verfügung stehenden quantitativen Materials ergab, daß es für die Zwecke

der Untersuchung nur mit großen Einschränkungen verwertbar war. Deshalb mußten ergänzend, in vielen Fällen jedoch überhaupt ersatzweise, qualitative Verfahren eingesetzt werden, insbesondere Expertengespräche und sehr umfangreiche und intensive Fallstudien sowie Gruppendiskussionen (s. Anhang).

(6) Zur Darstellung der Ergebnisse wurde die Form des zusammenfassenden Berichts gewählt. Dies wurde in ersten Diskussionen mit Kollegen wie auch im Projektbeirat des RKW stark kritisiert; Hauptkritikpunkt war, daß der Ableitungszusammenhang, die Anwendung des Instrumentariums und der Beleg in bezug auf einzelne Fakten fehle. Das Untersuchungsteam akzeptiert diese Kritik voll. Drei Aspekte haben für die Entscheidung über die Darstellungsform eine Rolle gespielt:

- a) Sie ging davon aus, daß die Mehrzahl der Leser an den Zusammenhängen zwischen bestimmten Modernisierungsformen und sozialen Konsequenzen interessiert sei. Die Materialteile liegen auf etwa 700 Seiten detailliert vor; sie beziehen sich zum großen Teil auf sehr spezifische Fakten und Zusammenhänge; sie in den Bericht einzubauen, hätte von vornherein bedeutet, daß er unlesbar wäre (eine Gliederung der Materialien befindet sich im Anhang).
- b) Gerade die Tatsache, daß die analytische Griffigkeit des Ansatzes erprobt werden sollte, machte ausführliche, zum Teil historische, auf den jeweiligen Produktionsprozeß der Dienstleistung unmittelbar bezogene Einstiege mit Hilfe genereller Kategorien notwendig, also deren detaillierte, inhaltliche Spezifizierung. In den Materialteilen beginnt deshalb die Darstellung der einzelnen Untersuchungsbereiche mit sog. „Allgemeinen Teilen“, in denen der theoretische Ansatz jeweils materialbezogen dargestellt wird. Dadurch kann man zeigen, in welcher Weise die Kategorien des Ansatzes entwickelt wurden und angewandt werden. Hier wird auch die allgemeine Anwendbarkeit des Ansatzes deutlich, ohne daß diese abstrakt – und damit kaum kommunizierbar – dargelegt werden müßte. Diese, unseres Erachtens außerordentlich wichtige und gerade den Hauptpunkt der Kritik entschärfende Arbeit führte allerdings zu einer außerordentlich quantitativen Ausdehnung der Studie, hätte eine handhabbare Fassung des Berichts unmöglich gemacht.
- c) Außerdem liegt zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht fest, ob die Deutsche Bundespost bereit sein wird, die von uns benutzten Unterlagen im einzelnen zur Veröffentlichung freizugeben. Geschieht dies, dann ist jedem wissenschaftlich bzw. oder fachlich interessierten mit der von uns gewählten Darstellungsform am besten geholfen, wenn er die Materialien hinzuzieht. Geschieht dies nicht, hätte das Untersuchungsteam ohnehin keine andere Form der Darstellung wählen können. Es wäre bedauerlich, wenn das Bundesministerium für Verkehr, Post und Fernmeldewesen den Beleg unserer Aussagen wie die inhaltliche Ausarbeitung des Ansatzes (der eben nur materialbezogen sein kann) verhindern würde.

(7) Der zusammenfassende Bericht beginnt mit einer Skizze des Ansatzes. Dies soll dem theoretisch Interessierten ermöglichen, unseren Bezugsrahmen zu erkennen, ohne daß dieser voll entfaltet werden könnte (Teil I). Der folgende Abschnitt zeigt die technisch-organisatorischen Veränderungen und ihre personellen Auswirkungen (Teil II), gegliedert nach den untersuchten Bereichen und ihrer je besonderen Entwicklung (Teil A–D). Innerhalb dieser Bereiche wird jeweils der gegebene technisch-organisatorische Stand, seine Entwicklungsperspektiven und die Folgen für das Personal behandelt. Im abschließenden Teil werden allgemeine, Personal- und Planungsprobleme umrissen (Teil III). Der Anhang gibt Auskunft über die Fallstudien und ihre Auswahl.

Ebenfalls in Teil II und III wurde überwiegend eine Darstellung in Form von „Thesen“ gewählt. Hierbei handelt es sich nicht um Thesen im strengen methodologischen Sinne, sondern mehr um inhaltlich zusammenfassende thesenartige Ergebnisse und Annahmen. Nur dadurch konnte überhaupt Übersichtlichkeit bewahrt und der Bericht in einem vertretbaren Umfang gehalten werden. Differenzierungen, Ableitungen und Belege konnten dabei teilweise nur sehr verkürzt berücksichtigt werden; sie ergeben sich aus den Materialteilen.

(8) Vor und während der Untersuchung hatten alle zuständigen Vertreter des Ministeriums, die zuständigen Stellen in den Oberpostdirektionen und Ämtern sowie Mitarbeiter der Deutschen Postgewerkschaft bei der Organisation unserer Arbeit und bei den Expertengesprächen dem Anliegen der Untersuchung ausnahmslos großes Interesse entgegengebracht und wertvolle Hilfestellung geleistet. Außer den unvermeidlichen technischen Schwierigkeiten klappte die Kooperation sehr gut, was dem Untersuchungsteam die Arbeit sehr erleichterte. Wir danken an dieser Stelle allen Beteiligten sehr herzlich.

München, im Herbst 1971

Dr. Norbert Altmann, Diplom-Soziologe
Klaus Düll, Assessor
Dieter Sauer, Diplom-Volkswirt
Irmtraut Schneller, Diplom-Soziologin

I. Bezugsrahmen für die Analyse der technisch-organisatorischen Entwicklung und ihrer personellen Auswirkungen in der Bundespost

1. Notwendigkeit eines Bezugsrahmens

(1) Technischer Fortschritt folgt keinen Eigengesetzlichkeiten; er unterliegt in seiner Richtung, seiner Intensität und seinen konkreten Ausprägungen gesellschaftlichen Interessen. Diese sind in unterschiedlichem Maße gesellschaftlich artikuliert, akzeptiert und durchgesetzt. Sie sind in unterschiedlichem Maße einflußreich. Ihre Entwicklung ist abhängig von sich ändernden gesellschaftlichen Bedingungen. Nur wenn sie detailliert in die Betrachtung einbezogen werden, kann der technische Fortschritt und damit seine personellen Auswirkungen faßbar gemacht werden; jene personellen Auswirkungen sind dabei selbst Bedingung technischen Fortschritts.

(2) Personelle Auswirkungen von technisch-organisatorischen Veränderungen kann man nicht sinnvoll untersuchen, wenn man von einzelnen Rationalisierungsmaßnahmen ausgeht. Um zu Ergebnissen mit prognostischem Aussagewert zu gelangen, muß man bei jenen Einflußgrößen ansetzen, die – unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen, für eine bestimmte Institution – die Entwicklung des technischen Fortschritts in Dienstleistungs- bzw. einzelnen betrieblichen Produktionsprozessen bestimmen.

(3) Damit haben auch reine Deskriptionen technischer Veränderungen und personeller Folgen grundsätzlich keinen Erklärungs- und Prognosewert (auch wenn sie in zeitlichen Intervallen wiederholt werden). In der Untersuchung ist deshalb ein Verfahren erforderlich, mit dessen Hilfe gesellschaftliche Einflußgrößen identifiziert und im Rahmen theoretischer Annahmen über gesellschaftliche Strukturzusammenhänge und Entwicklungen gewichtet und aufeinander bezogen werden; ein Bezugsrahmen muß entwickelt werden.

(4) Dieses Vorgehen ist insbesondere dann notwendig, wenn man – wie in dieser Untersuchung – auf qualitative Erhebungen (Fallstudien und nur begrenzt statistisches Material) angewiesen ist und viele Ergebnisse sich nur über theoretische Überlegungen gewinnen lassen.

2. Technischer Fortschritt, Gesellschaft, Öffentlicher Dienst

(1) Privatwirtschaftlich organisierte Gesellschaften stehen vor dem Problem, ihre ökonomische und soziale Stabilität durch staatliche Eingriffe und Maßnahmen zu sichern. Die Prinzipien des gesellschaftlichen Systems, die politische und soziale Herrschaftsstruktur sind nur solange in den Augen der Gesellschaftsmitglieder legitimiert, als diese Eingriffe und Maßnahmen erfolgreich sind. Zentral sind heute jene Maßnahmen, die sich auf die Förderung und Sicherung von Wirtschaftswachstum richten.

(2) Da die Produktion in dieser Gesellschaft prinzipiell in privaten Unternehmen erfolgt, bedeutet Förderung und Sicherung des Wirtschaftswachstums in erster Linie die Herstellung jener Bedingungen („Vorleistungen“), unter denen Betriebe dem Prinzip marktwirtschaftlicher ökonomischer Rationalität folgen – eingesetztes Kapital verwerten können. Nur dann sind sie nämlich bereit und in der Lage, insbesondere durch technische und organisatorische Veränderungen die Produktivität in ihren Produktionsprozessen zu steigern.

(3) Im Prozeß der privatwirtschaftlich bestimmten Industrialisierung sind als Bedingung wie Ergebnis von Produktionsprozessen eine Reihe gesellschaftlicher Bedürfnisse entstanden und politisch durchgesetzt worden (Konsumformen, Freizeit, Ausbildung, soziale Sicherheit etc.), die die privaten Betriebe zwingen, das Prinzip der maximalen Verfolgung ökonomischer Rationalität (Gewinn) soweit zu modifizieren, daß sie einen ausreichenden Beitrag zur Sicherstellung dieser Bedürfnisse liefern – damit zur Stabilisierung des gesellschaftlichen Systems, das die Basis für die Verfolgung ihrer Interessen bietet. Sie verfolgen dabei Strategien der Unabhängigkeit von jenen sozio-ökonomischen und politisch-ökonomischen Bedingungen und versuchen, den Beitrag zur größtmöglichen Stabilisierung des Ganzen möglichst klein zu halten. Voraussetzung erfolgreicher privat-betrieblicher „Autonomiestrategien“ ist dabei die Initiierung und Realisierung technischen Fortschritts (vgl. hierzu Altmann/Bechtel: Betriebliche Herrschaftsstruktur und industrielle Gesellschaft, München 1970).

(4) Private Produktion und Durchsetzung privater Interessen setzen zunehmend Leistungen voraus, die unter den Bedingungen privater Produktion selbst nicht erbracht werden können; diese Bedingungen sind dann nicht gegeben, wenn

- die für die Erbringung dieser Leistungen notwendige Akkumulation von Kapital in privater Hand fehlt,
- die Verwertung privaten Kapitals bzw. die Erreichung der durchschnittlichen Profitrate nicht gesichert ist.

(5) Ob diese Leistungen öffentlich erbracht werden und wie dies geschieht, hängt von folgenden Bedingungen ab:

- Die von der öffentlichen Hand erbrachten Leistungen gehen als Vorleistung in die private Produktion ein und sind damit Voraussetzung weiteren wirtschaftlichen Wachstums, über das das politische Herrschaftssystem selbst sich legitimieren muß. Sie sind dabei notwendige allgemeine Bedingungen sowohl für den privaten Produktionsprozeß wie auch für die Austauschprozesse am Markt, wo sie zur endgültigen Verwertung des privaten Kapitals beitragen.
- Öffentliche Leistungen schaffen einen bedeutenden Markt für den Absatz von Produkten privater Unternehmen und somit direkte Verwertungsbedingungen für privates Kapital. Die immer schwerer werdenden Probleme privater Kapitalverwertung werden dadurch gemildert, die Krisenanfälligkeit des Systems abgeschwächt. Das bedeutet zugleich, daß die technisch-organisatorische Entwicklung im Öffentlichen Dienst selbst abhängig wird von Bedingungen und Strategien des technischen Fortschritts privater Unternehmen. Auf längere Sicht kann dadurch die Steuerungs- und Stabilisierungsfunktion des Öffentlichen Dienstes, die in bestimmten Grenzen Handlungsautonomie öffentlicher Institutionen voraussetzt, eingeschränkt oder sogar gefährdet werden. Der über den Einsatz neuer Technologien sich verstärkende Einfluß privater Kapitalinteressen auf Art und Umfang öffentlicher Leistungen kann gerade dazu führen, daß Leistungen, die bestimmten Generalitätsanforderungen entsprechen, d.h. breiten Gesellschaftsschichten zur Verfügung stehen sollen, zugunsten von Vorleistungen, die unmittelbar partikularen Unternehmensinteressen dienen, zurückgedrängt werden.
- Der Zwang zur öffentlichen Leistungserbringung leitet sich demnach nicht nur aus den Erfordernissen der Produktions- und Verwertungsprozesse privater Kapitalien ab. Zur Befriedigung von Legimitationsansprüchen und zur Vermeidung von Konflikten

und Krisen müssen auch gesellschaftliche Anforderungen, die Interessen unterprivilegierter Gesellschaftsgruppen – zum Teil durch politische Verbände durchgesetzt – entsprechend berücksichtigt werden, wenn deren Bedürfnisse durch private Produktionsprozesse nicht erfüllt werden können. In welchem Umfang und wie diese Leistungen öffentlich erbracht werden, hängt jedoch von ihrem jeweiligen Beitrag zur Erhaltung des gesellschaftlichen Systems ab: Öffentliche Infrastrukturleistungen – Bildung, Verkehrssysteme, Gesundheitspflege etc. – müssen als Vorleistungen für die private Produktion verwertbar sein, soziale Sicherheitsleistungen, Förderungsmaßnahmen und Subventionen müssen Ansprüchen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen nur insoweit korrigieren, daß sie sich nicht in offene, systemgefährdende Konflikte verwandeln. Staatliche Aktivitäten, die diesen Rahmen sprengen, die Ansprüche vor allem benachteiligter Gruppen nicht nur entschärfen, sondern wirklich befriedigen, die gesellschaftlichen Konflikte nicht nur eindämmen, sondern lösen wollten, müssen notwendig die bestehenden Interessen und Herrschaftszusammenhänge infrage stellen, deren Sicherung dem politischen Herrschaftssystem übertragen ist. (Vgl. Düll/Sauer: Verwaltungsmodernisierung und Politik, München 1971, Veröffentlichung in Vorbereitung).

(6) Neben die Vorleistungsfunktion tritt demnach auch eine „Steuerungsfunktion“. Im Interesse gesamtgesellschaftlicher Stabilisierung greift der Staat steuernd und lenkend in die Autonomie privater Unternehmen ein. Im Zusammenhang dieser Studie sind dabei insbesondere die mittelbaren Steuerungsmöglichkeiten von Interesse, solche also, durch die die Lenkung von Entwicklungsaufträgen, die Ausgabenpolitik (nach sachlichen und zeitlichen Schwerpunkten etc.) u.ä. wirtschaftliche und sozialpolitische Steuerungsaufgaben erfüllen.

(7) *Öffentliche Leistungen besitzen aufgrund dieser Bedingungen grundsätzlich ambivalenten Charakter:* Ansprüche und Bedürfnisse der großen Mehrheit der abhängig beschäftigten gesellschaftlichen Gruppen werden durch sie nur dann erfüllt, wenn damit gleichzeitig unmittelbare Vorleistungen und Verwertungsbedingungen für privates Kapital geschaffen und/oder damit die Stabilität der Gesellschaft gesichert, bestehende Herrschaftsverhältnisse aufrecht erhalten werden.

(8) Die Durchsetzung technischen Fortschritts in öffentlichen Institutionen, also auch der Bundespost, ist auf diesem Hintergrund und in Abhängigkeit von im einzelnen zu entwickelnden Größen zu sehen, die also letztlich gesellschaftlich bestimmt sind. Zentral wichtig ist jedoch weiterhin, daß die gegebenen Strukturen der betroffenen öffentlichen Institutionen (Personalstruktur, Laufbahnen, organisatorische Struktur, technische Ausstattung, Größe, rechtliche Grundlagen usw.), die als Ausprägungen historisch durchgesetzter Interessen an öffentlichen Leistungen zu verstehen sind. Auch sie sind in ihrem Einfluß auf die Gestaltung der technisch-organisatorischen Veränderungen als Bedingung zu berücksichtigen.

3. Einflußgrößen der technisch-organisatorischen Entwicklung in der Bundespost

(1) Soll die technisch-organisatorische Entwicklung und ihre personellen Auswirkungen als ein gesellschaftlich bedingter und *steuerbarer* Prozeß erkannt werden, dann ist es notwendig, die als Einflußgrößen wirksamen Interessen und Interessenzusammenhänge

aufzufinden und zu isolieren, ihre Wirkungsweisen aufzuzeigen und ihre Einflußchancen zu gewichten.

Die bestehende Dienstleistungsstruktur der Bundespost erscheint dabei als Ausdruck der im historischen Prozeß durchgesetzten Interessen: Interessen der kapitalistischen Wirtschaft, des politischen Herrschaftssystems und genereller, auf Bedürfnisse weiter Bevölkerungsgruppen rekurrierender gesellschaftlicher Anforderungen, die aus Gründen der Systemstabilisierung und der Legitimation politischer Herrschaft zugelassen werden mußten. Je spezifische Interessenkonstellationen entscheiden im historischen Prozeß auch darüber, ob Dienstleistungsbereiche der Bundespost mit Monopolcharakter ausgestattet werden oder ob sie in ihren Leistungen mit der privaten Wirtschaft konkurrieren.

(2) Im historischen Prozeß sind von der Post – außer übertragenen Aufgaben anderer öffentlicher Institutionen (wie etwa der Rentenrechnungsdienst) – folgende gesellschaftlichen Verkehrsfunktionen übernommen worden:

- Nachrichtenverkehr
- Warenverkehr
- Geldverkehr
- Personenverkehr

Besondere staatliche Interessen am gesellschaftlichen Nachrichtenverkehr (Voraussetzung für die Durchsetzung politischer Herrschaft), aber auch private Interessen an Sicherheit, Geheimhaltung etc. führten frühzeitig zur Monopolisierung von auf diese Funktionen ausgerichteten Dienstleistungen (z.B. Briefdienst). Dagegen werden andere Funktionen in Konkurrenz mit privaten Unternehmen bzw. anderen öffentlichen Institutionen (Bundesbahn) erfüllt; die Zuweisung dieser Funktionen an die Post und ihre „Veröffentlichung“ erfolgte teilweise auf Druck, teilweise gegen den Widerstand privater Unternehmen (Geldverkehr) – hier ist die öffentliche Dienstleistung durch die Post auf Teilfunktionen beschränkt, in denen sich Profite nicht oder nur begrenzt erzielen lassen.

Durch die unterschiedliche historische Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen an Leistungen der Bundespost sind je nach Dienstleistungsstruktur auch unterschiedliche Bedingungen für die technisch-organisatorische Entwicklung gegeben. Diese Interessen an Dienstleistungen bestehen weiterhin und werden als Einflußgrößen einzelner Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen wirksam.

Teils ergeben sich diese Einflüsse über Marktbeziehungen, teils werden sie als staatliche Regulierungsstrategien wirksam. Schließlich müssen auch die bestehenden Dienstleistungsstrukturen der Bundespost, ihre Organisations- und Arbeitskräftestrukturen, die darauf gerichteten gewerkschaftlichen Aktionen und der technisch-organisatorische Stand der Arbeitsprozesse als Einflußgrößen eingeführt werden.

(3) Die von uns berücksichtigten Größen werden im folgenden kurz und eher beispielhaft skizziert:

a) Kundeninteressen (Absatzmarkt)

Kundeninteressen werden in der Bundespost über durchgesetzte generelle Anforderungen an ihre Leistungen und als partikulare Interessen einzelner Kundengruppen wirksam. Ansprüche an uneingeschränkte soziale und räumliche Zugänglichkeit und generelle zeitliche Verfügbarkeit, also „generelle Anforderungen“ an Dienstleistungen der Bundespost, lassen sich nur durchsetzen, wenn daran auch Interessen der privaten Wirtschaft

an öffentlichen Vorleistungen für ihre Produktionen bzw. für die Vermarktung ihrer Produkte bestehen. Die Dienstleistungen, die solchen generellen Anforderungen entsprechen, sind ambivalent, da sie nur dann Bedürfnisse aller oder der meisten Gesellschaftsmitglieder erfüllen, wenn damit zugleich Interessen der gewerblichen Wirtschaft abgedeckt werden. Dieses Ambivalenzverhältnis entscheidet über die konkreten Modifikationen generell anerkannter Anforderungen an Dienstleistungen und damit über Einflüsse auf technisch-organisatorische Veränderungen: Zum Beispiel zentriert sich der räumliche Ausbau der Fernsprechnetze bei Berücksichtigung der Ansprüche nichtgewerblicher Teilnehmer auf industrielle Ballungsräume, weil dies den Anforderungen gewerblicher Teilnehmer in besonderem Maße entspricht.

Weitere Bedingungen technisch-organisatorischer Entwicklung aus Kundenanforderungen ergeben sich durch den Einfluß partikularer Interessen: Interessen an spezifischen Arten und spezifischen Formen der Erbringung von Dienstleistungen. Diese partikularen Interessen können insbesondere die Instrumentalisierung und Standardisierung als Voraussetzung von Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen blockieren oder forcieren: so etwa im Briefdienst, wo eine weitergehende Standardisierung von Formaten und Anschriftgestaltung von Briefen als Voraussetzung der Mechanisierung der Briefverteilung vorläufig an Interessen bestimmter Wirtschaftszweige (Papierindustrie, Versandhandel, Werbefirmen etc.) scheitert. Oder umgekehrt: In einzelnen Auftragsarten des Postscheckdienstes (Klarschriftleseverfahren) wird die Instrumentalisierung der Kundenbeziehungen für wenige Großkunden durchgesetzt.

b) Konkurrenten (Absatzmarkt)

In den Bereichen, in denen die Dienstleistungen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen erbracht werden, ist die Bundespost gezwungen, partikulare Kundeninteressen je nach Marktsituation stärker zu berücksichtigen. Damit erfahren die in diesen Bereichen angebotenen Dienste Differenzierungen, die die gegebenen Bedingungen bestimmter technisch-organisatorischer Entwicklung verändern. Augenfällig weist z.B. der verzögerte Einsatz elektronischer Datenverarbeitung im Postscheckdienst auf den Konflikt zwischen der aus der Konkurrenzsituation notwendigen Erweiterung der Auftragsarten und der vom EDV-Verfahren geforderten Standardisierung der Belege hin.

Die Konkurrenzsituation mit privaten Unternehmen kann andererseits dazu führen, daß der Bundespost vornehmlich solche Leistungen überlassen werden, die in besonders hohem Maße arbeitsaufwendig sind und unter Rentabilitäts Gesichtspunkten von privaten Unternehmen nicht zu erbringen sind – so etwa die Paketverteilung im Paketdienst. Da aber gerade hier durch die Konkurrenzsituation verschärfte (partikulare) Kundenanforderungen gestellt werden (Versandhandel), lassen sich Standardisierungserfordernisse als Voraussetzung technisch-organisatorischer Veränderung der entsprechenden Produktionsprozesse nur schwer durchsetzen. – Wo die Bundespost monopolartige Marktstellungen innehat, müssen bei der Beurteilung möglicher technisch-organisatorischer Veränderungen politisch durchgesetzte Interessen berücksichtigt werden.

c) Lieferindustrie (Beschaffungsmarkt)

Interessen der privaten Wirtschaft bestehen nicht nur an Leistungen der Bundespost, die als öffentliche Vorleistungen in die private Produktion eingehen, sondern auch an dem zum Teil bedeutenden Markt, den die Bundespost für bestimmte Industrieprodukte darstellt (Möglichkeiten der Kapitalverwertung).

Der Einfluß der Lieferindustrie auf die technisch-organisatorische Entwicklung kann auf zweierlei Weise wirksam werden:

- In hochtechnisierten Bereichen – insbesondere im Fernsprechkdienst – stehen der Bundespost Unternehmen der Großindustrie gegenüber, die eine weitgehend marktbeherrschenden Stellung besitzen. Die Autonomie der Post bei Investitionsentscheidungen ist gerade in diesen Bereichen weitgehend durch Markt- und Fertigungsinteressen dieser Unternehmen eingeschränkt: Dies gilt zwar für private Unternehmen auch; das Autonomieproblem wird aber dann prekär, wenn eine im öffentlichen Interesse politisch durchgesetzte Dienstleistung von privaten Kapitalinteressen blockiert oder modifiziert (zeitlich, sachlich) werden kann. Leistungsbeschreibungen können die Entscheidungsautonomie der Post gerade bei dienstleistungsspezifischen Neuentwicklungen nicht wirksam absichern, insbesondere weil konstruktive Leistungsbeschreibungen aufgrund der personellen Besetzung der Zentralämter in der Regel nicht geleistet werden können.

So spielt für die Entwicklung des elektronischen Wählsystems auch das Interesse der Fernmeldeindustrie an einer möglichen Umgestaltung ihrer Produktion (Einsatz von numerisch gesteuerten Maschinen etc.) eine Rolle.

Das Interesse der hochkonzentrierten Fernmeldeindustrie an dem durch die Post eröffneten Markt ist um so größer, als dieser verhältnismäßig transparent und wenig krisenanfällig ist, so daß langfristige Produktions- und Kapazitätsplanungen in den Unternehmen möglich sind.

- Andererseits ist die Autonomie der Post bei (technisch-organisatorischen) Investitionsentscheidungen auch in den Bereichen eingeschränkt, in denen kein bedeutender Markt für Produkte der Industrie eröffnet wird. Gerade in den wenig technisierten Dienstzweigen sind bei Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen spezifische, auf die jeweiligen betrieblichen Voraussetzungen abgestellte Neuentwicklungen notwendig. Entwicklungsaufwand und Marktchancen stehen somit für die privaten Unternehmen in einem ungünstigen Verhältnis; das gilt insbesondere für Unternehmen der Großindustrie, die ihre Entwicklungskapazität vorrangig in den Dienst des Ausbaus und der Behauptung der von ihnen beherrschten Märkte stellen.

Kleinere Unternehmen, die nicht in die von der Großindustrie beherrschten Märkte eindringen können und daher auch Entwicklungsaufträge der Post für spezifische Technologien für bisher nicht oder kaum technisierte Bereiche übernehmen, verfügen in der Regel nur über begrenzte Entwicklungskapazitäten und können die mit einzelnen Rationalisierungs- oder Mechanisierungsmaßnahmen verbundenen technologischen Probleme nicht oder nur ungenügend lösen. Diese Probleme können die Existenz solcher Firmen gefährden; das Marktverhältnis kann sich umdrehen.

d) Kapitalmarkt (Beschaffungsmarkt)

Die Bundespost als Kostendeckungsbetrieb mit verhältnismäßig großer Selbständigkeit gegenüber dem Eigentümerhaushalt (Bund) muß die notwendigen Kapitalmittel zur Finanzierung ihrer Investitionen selbst beschaffen.

Da die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung nur in sehr geringem Umfang gegeben sind (eher umgekehrt wurde das Eigenkapital durch Verluste gemindert), ist die Bundespost in überaus hohem Ausmaß auf Fremdmittel angewiesen. Bei einem ungünstigen Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital können bei angespannter Lage auf dem Kapitalmarkt notwendige Investitionen für geplante Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen

gefährdet werden, wobei die Deckung des Anlagevermögens (über Eigen- und langfristiges Fremdkapital) nach betriebswirtschaftlichen Kriterien unzureichend ist. Die Tendenz zu noch stärkerer wirtschaftlichen Selbständigkeit und damit noch größerer Unabhängigkeit vom Staatshaushalt wird diese Abhängigkeit von den Kredit- und Kapitalmärkten noch verstärken und somit langfristige Investitionsvorhaben für technisch-organisatorische Veränderungen noch stärker an die jeweiligen Marktbedingungen binden.

e) Arbeitsmarkt

Die Abhängigkeit der Bundespost von der allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung beeinflusst in doppelter Hinsicht Mechanisierung und Rationalisierung in der Bundespost: Zum einen führt die Verknappung von Arbeitskräften zu erhöhten Personalfehlbeständen, mit Schwerpunkten bei bestimmten Qualifikationen. Dies führt zu Rationalisierungsdruck. So sind gegenwärtig bedeutende Personalfehlbestände bei gleichzeitiger Ausweitung und Intensivierung des Fernspreckverkehrs die wesentlichen Bestimmungsgrößen für die Rationalisierungsbestrebungen im Fernspreckdienst.

Zum anderen kann auf diesen Rationalisierungsdruck aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage oft deshalb nicht reagiert werden, weil die hierfür erforderlichen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt nicht rekrutiert werden können bzw. ausgebildete Fachkräfte in andere Beschäftigungsverhältnisse abwandern. So wird etwa die Übernahme interner Verwaltungsverfahren auf EDV im Bereich der Post wesentlich dadurch hinausgezögert, daß Programmierer unter den gegebenen Besoldungs- und Laufbahnbestimmungen auf dem Arbeitsmarkt nicht rekrutiert werden können bzw. intern ausgebildete Programmierer in die private Wirtschaft abwandern.

Der Rationalisierungsdruck aufgrund des Personalmangels wird verschärft, wenn gleichzeitig die Nachfrage nach den entsprechenden Dienstleistungen steigt (s.o. Beispiel Fernspreckdienst). Die Situation der Bundespost ist weiterhin prekär, weil die Attraktivität der Gratifikationen (Lohn, Status etc.) im Rahmen der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gering ist.

f) Staat (staatliche Regulierungsstrategien)

Staatliche Regulierungsstrategien werden in mehrfacher Hinsicht als Einflußgrößen der technisch-organisatorischen Entwicklung im Bereich der Bundespost wirksam:

Unter der Zielsetzung der staatlichen Wirtschaftspolitik werden Investitionstätigkeiten der Bundespost und damit die technisch-organisatorische Entwicklung durch konjunktur- und strukturpolitische Instrumente beeinflusst. Dabei wird die Bundespost – wie vergleichbare andere Bereiche des Öffentlichen Dienstes – im Hinblick auf ihr hohes Auftragsvolumen sowie den hohen Einkommenseffekt und den geringen bzw. erst längerfristig wirksamen Kapazitätseffekt ihrer Investitionen selbst als ein konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt: Diese Entwicklung birgt die Gefahr in sich, daß die berechtigten Interessen der Beschäftigten der Bundespost unter den Zielsetzungen wirtschaftspolitischer Globalsteuerung zurückgedrängt werden.

Im Rahmen der staatlichen Strukturpolitik ist die Auswahl von privaten Unternehmen der Lieferindustrie eingeschränkt: So genießen Unternehmen in wirtschaftlich schwach entwickelten Gebieten – wie etwa im Grenzgebiet zur DDR oder West-Berlin – sowie nationale Industrien generell gewisse Vorrangstellungen bei der Auftragsvergabe.

Besondere Bedingungen für die technisch-organisatorische Entwicklung der Bundespost ergeben sich schließlich auch aus der Gebührenpolitik, die vom Staat (Regierung) unter

spezifischen politischen Zielsetzungen kontrolliert und gesteuert wird. So verschärfen vergleichsweise niedrige Gebühren, die nur partikularen Interessen dienen, gerade in arbeitsintensiven Dienstleistungsbereichen (Paketdienst) die Kostenunterdeckung und damit den Rationalisierungsdruck.

g) Gewerkschaft

Die erfolgreich eingesetzten traditionellen Instrumente der Gewerkschaftspolitik (Tarif- und Beamtenpolitik, Arbeitszeit- und Urlaubsregelung etc.) zur Anpassung an die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung erhöhen – vor allem in den gering technisierten Bereichen der Bundespost – den Druck zu Produktivitätssteigerungen, fördern damit die (personal-)kostenorientierte Rationalisierung und Mechanisierung.

Diese Tendenz kann über die Orientierung der Verwaltungsspitzen wie über die Auswirkungen auf den Status der Beschäftigten die Rationalisierungs- und Mechanisierungsformen beeinflussen.

h) Bundespost (Organisationsstruktur)

Die Bundespost muß mit ihren gegenwärtigen Organisations- und Arbeitskräftestrukturen sowie dem augenblicklichen technisch-organisatorischen Stand ihrer Arbeitsprozesse als eigenständige Einflußgröße von Rationalisierung und Mechanisierung angesehen werden (siehe auch den anschließenden Abschnitt 4.).

Die den Prinzipien staatlicher Bürokratie nachgebildete formale Organisation der Bundespost beeinflußt in vielen Fällen die effiziente Anwendung neuer technisch-organisatorischer Verfahren, insbesondere auch durch die gegebenen Entscheidungs- und Koordinationssysteme.

Veränderungen im hierarchischen Aufbau der bestehenden Organisationsstruktur oder im regionalen Einzugsbereich der Mittelbehörden, Ämter und Amtsstellen stoßen auf Beharrungstendenzen des Apparats, die in erster Linie als Ausdruck innerorganisatorischer Herrschaftsinteressen gedeutet werden müssen. Diese Herrschaftsinteressen, die durch das geltende Bewertungssystem der Bundespost gestützt werden, äußern sich als spezifische Widerstände bei Rationalisierung und Mechanisierung.

In hochtechnisierten Bereichen insbesondere werden die bisher eingesetzten Technologien als Bedingungen weiterer technisch-organisatorischer Entwicklung wirksam.

Die Einflüsse, die sich aus der Rolle der Organisation Post als „Großbetrieb“ ergeben, sind im Zusammenhang mit ihrer Stellung auf Beschaffungs- und Absatzmärkten skizziert.

4. Produktionsbedingungen des Dienstleistungsbetriebs Bundespost (Analytische Kategorien)

Um aufzuzeigen, *wie* die im gesellschaftlichen Interessenzusammenhang identifizierten Einflußgrößen auf die von der Post erbrachten Dienstleistungen einwirken, wie sie sich *spezifisch* in der Produktion dieser Leistungen durchsetzen, bedarf es eines analytischen Bezugsrahmens, in dem dieser Zusammenhang transparent gemacht werden kann.

Gesellschaftliche Interessen, die auf die Bundespost einwirken, richten sich immer auf die konkreten Leistungen: Um wirksam zu werden, müssen sie sich aber im Organisationszusammenhang des Dienstleistungsbetriebes Post durchsetzen. Diese Organisation, deren Strukturen und Bedingungen im historischen Prozeß eine spezifische Ausprägung erfah-

ren haben, wirkt gleichsam als Filter, an dem die zahlreichen und unterschiedlichen gesellschaftlichen Einflußgrößen sich brechen, in innerorganisatorische Entscheidungen umgesetzt werden und dann in modifizierter Form das Dienstleistungsangebot der Bundespost bestimmen.

Bei der Analyse der auf die Post gerichteten gesellschaftlichen Interessen muß der Prozeß ihrer Durchsetzung in der Organisation, ihre *Umsetzungen* in betriebliche Entscheidungen, einbezogen werden.

Erste Voraussetzung dazu ist die Untersuchung und begriffliche Fassung des Organisationszusammenhangs selbst. Der organisatorische Aufbau der Bundespost, die hierarchische Gliederung der einzelnen Einheiten mit traditionell bürokratischer (vertikaler und horizontaler) Kompetenztrennung, verbunden mit formalisierten Prinzipien des Personaleinsatzes (Leistungsbemessungs- und Bewertungssystem), die bestimmte reale Arbeitskräftestrukturen bedingen, sind wichtige Bedingungen für die Möglichkeiten und spezifischen Formen der Interessendurchsetzung, der sich daraus ergebenden Bedingungen der Produktion von Dienstleistungen sowie der jeweiligen Ausgestaltung der Dienstleistungsstruktur.

Innerhalb des Dienstleistungsbetriebs, der durch diese und andere organisatorische Strukturelemente gekennzeichnet ist, sind bezogen auf die jeweilige Dienstleistung in institutionell abgetrennten Organisationseinheiten, den Dienstzweigen, einzelne *Dienstleistungsprozesse* zu isolieren, die der Erfüllung von Verkehrsfunktionen (Nachrichtenverkehr, Warenverkehr, Zahlungsverkehr, Personenverkehr) dienen.

Um zu zeigen, wie die verschiedenen Einflußgrößen über die Gesamtorganisation in die Bedingungen der Durchführung dieser Dienstleistungsprozesse eingehen, d.h. zu Bedingungen der Produktion der jeweiligen Dienstleistungen werden, muß der Dienstleistungsprozeß selbst soweit aufgegliedert werden, daß er einer genaueren Untersuchung zugänglich wird. Das ist auch insofern von Bedeutung, als der Dienstleistungsprozeß den Prozeßzusammenhang für einzelne Produktionsprozesse abgibt, auf die die jeweiligen Rationalisierungsmaßnahmen ausgerichtet sind und in dem allein technisch-organisatorische Veränderungen empirisch faßbar sind. Die notwendige Aufgliederung des Dienstleistungsprozesses erfolgt mit Hilfe der analytischen Kategorien *Betriebsziel*, *Netz-* und *Kundenbeziehungen*: Mit diesen drei Kategorien können die gesellschaftlichen Einflußgrößen als Produktionsbedingungen einer Dienstleistung sichtbar gemacht werden. Diese analytische Zerlegung des Dienstleistungsprozesses ist gleichzeitig Voraussetzung für die Analyse der spezifischen Bedingungen von Rationalisierung und Mechanisierung und ihrer jeweiligen personellen Auswirkungen.

(1) Das *Betriebsziel*, auf das der jeweilige Dienstleistungsprozeß ausgerichtet ist, ist zunächst Ausdruck der historisch durchgesetzten gesellschaftlichen Interessen an die Erfüllung der Dienstleistung durch die Post. In den spezifischen Ausprägungen dieses Betriebsziels (z.B. der Übermittlung von Geld als generelles Betriebsziel des Postscheckdienstes) werden spezifische gesellschaftliche Anforderungen sichtbar (wie z.B. Schnelligkeits-, Sicherheits- und Dokumentationsanforderungen: 24-Stunden-Buchung, Prüfbestimmungen, Belegabschnitte) und sind partikulare oder generelle Interessen zu identifizieren (wie z.B. in der Diversifizierung des Betriebsziels im Postscheckdienst im Dauerauftragsdienst: Klarschriftleseverfahren oder Sammelauftragsdienst für Großkunden; oder in der Sicherung des generellen Zugangs zum Zahlungsverkehr über die Durchführung des halbaren Zahlkarten- und Zahlungsanweisungsdienstes, hinter denen ambivalente Generalitätsforderungen stehen). Veränderungen des Betriebsziels (in Verbindung mit Rationalisierungs-

maßnahmen) entscheiden darüber, welche gesellschaftlichen Interessen stärker oder schwächer berücksichtigt werden.

In den Betriebszielen, die mit den institutionellen Einheiten der Post (Briefdienst, Postscheckdienst, Fernsprechkdienst etc.) verknüpft sind, ist außerdem bereits eine bestimmte Perzeption des technischen Stands der einzelnen Produktionsprozesse sowie ihrer technischen Entwicklungsmöglichkeiten enthalten. Operationell faßbar sind diese Ziele vor allem in der Post- und Fernsprekordnung und weiteren rechtlichen Regelungen in konkreten Dienstleistungsangeboten (z.B. Auftragsarten).

(2) *Netz* ist die allgemeine Form der Institutionalisierung von Dienstleistungen, an die bestimmte Generalitätsanforderungen in Raum und Zeit gestellt werden. Die Post bietet in ihren Dienstleistungsbereichen überwiegend Leistungen an, die möglichst viele räumlich weitverstreute Kunden möglichst kontinuierlich zu unterschiedlichen Zeiten und auch möglichst gleichzeitig in Anspruch nehmen können.

Um diese Anforderungen an ihre Dienstleistungen zu erfüllen, bedarf es einer netzförmigen Produktionsorganisation, die hohe räumliche Dichte, kontinuierliche Verfügbarkeit des Leistungspotentials aufweist und große Kapazitäten erfordert.

Daraus ergeben sich generelle Bedingungen der Produktion und spezifische Probleme und Schwierigkeiten der technisch-organisatorischen Veränderungen von Produktionsprozessen, was Konsequenzen für Umfang und Ausprägung der personellen Auswirkungen hat. Der Netzcharakter in der Produktion in den einzelnen Dienstleistungsbereichen der Post besitzt unterschiedliche Qualitäten und stellt damit jeweils besondere Bedingungen für die technisch-organisatorischen Veränderungen der auf dieser Grundlage organisierten Produktionsprozesse und die damit verbundenen personellen Probleme. So ergeben sich z.B. unterschiedliche Probleme der Kapazitätsauslastung und unterschiedliche Möglichkeiten der Standardisierung der Kundenbeziehungen je nachdem, ob ein Dienstleistungsnetz offenen Charakter hat, d.h. für jeden zugänglich ist (Briefdienst), oder tendenziell geschlossen ist, d.h. bestimmte Anschlußvoraussetzungen beim Kunden erfüllt sein müssen (z.B. Fernsprechkdienst).

Der Charakter des einem bestimmten Dienstleistungsprozeß zuzuordnenden Netzes hängt wiederum wesentlich von den Interessen an die jeweilige Leistung ab, die sich in seinem Betriebsziel durchgesetzt haben (vor allem Ausmaß der räumlichen und zeitlichen Generalitätsanforderungen).

(3) Da die von der Post produzierten Leistungen generell als Herstellung von Beziehungen zwischen Kunden aufgefaßt werden können, ist der Vollzug dieser Leistung durch die Post nur möglich, wenn die Kunden selbst bestimmte Handlungen vornehmen, d.h. bestimmte Verhaltensweisen befolgen.

Die zugelassene Variabilität dieses notwendigen Verhaltens der Kunden, die Möglichkeiten seiner Standardisierung sind zentrale Bedingungen für den technisch-organisatorischen Stand der Produktionsprozesse, die zur Erbringung der Leistungen in der Post organisiert sind.

Die unterschiedlichen Entwicklungsstufen der Modernisierung in den einzelnen Dienstzweigen der Bundespost sind nicht zuletzt durch die unterschiedlichen Möglichkeiten bedingt, die *Post-Kunden-Beziehung* als weitgehend standardisierte und instrumentalisierte Abläufe zu gestalten.

Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen Standardisierung des Kundenverhaltens als Voraussetzung von Rationalisierung und Mechanisierung sind jedoch wesentlich von den

gesellschaftlichen Anforderungen bestimmt; insbesondere von den sich differentiell durchsetzenden Anforderungen an uneingeschränkte Verfügbarkeit der verschiedenen Dienstleistungen. (So ermöglicht z.B. im Postscheckdienst die Beschränkung der Zugänglichkeit für Dienstleistungen im Klarschriftleseverfahren auf wenige Großkunden die Durchsetzung instrumenteller Kundenbeziehungen und damit partielle technisch-autonome Abläufe bei der Produktion dieser Leistungen, während z.B. durch die Generalitätsanforderungen im halbbaaren Zahlungsverkehr Kundenbeziehungen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten zu standardisieren sind, was wiederum Bedeutung für den technisch-organisatorischen Stand der für diese Auftragsarten organisierten Produktionsprozesse hat.)

5. Technisierung und Organisation

(1) Erfolgt die technisch-organisatorische Entwicklung nicht eigengesetzlich, sondern ist sie von benennbaren gesellschaftlichen Einflußgrößen gesteuert, so ist es erforderlich, die technisch-organisatorische Struktur eines Produktionsprozesses (Verwaltungsprozesses, Dienstleistungsprozesses) in Begriffen zu erfassen, die (a) den Zielen seiner Gestaltung entsprechen und (b) erlauben, einen Bezug zu den personellen Auswirkungen (quantitativ und qualitativ) herzustellen.

(2) Der hier verwendete¹ Ansatz geht davon aus, daß aufgrund der oben unter 2. skizzierten gesellschaftlichen Strukturzusammenhänge die technische Entwicklung vornehmlich unter dem Ziel vorangetrieben wird, die *Produktivität menschlicher Arbeit* zu erhöhen. Dies gilt, sobald es um konkrete Rationalisierungsmaßnahmen geht, auch für Dienstleistungsbetriebe wie die Post. *Die Strategie*, die die technisch-organisatorische Entwicklung der Post insgesamt bedingt, ist zwar durch die besonderen Bedingungen eines staatlichen Dienstleistungsbetriebes – sowohl hinsichtlich des Betriebsziels wie der inneren Struktur – bestimmt, muß aber aufgrund des Ambivalenzcharakters öffentlicher Leistungen mittelbar auf die Bedingungen privater Kapitalverwertung bezogen sein. Bei einem *gegebenen* Betriebsziel wird die konkrete Gestaltung einzelner Maßnahmen dem Prinzip der Produktivität folgen müssen: Insbesondere wachsende Aufgaben, Personalkosten, Arbeitsmarktlage und Art der von den Lieferfirmen zur Verfügung gestellten Technologien und Organisationsprinzipien führen zu einem produktivitätsorientierten Rationalisierungsdruck.

(3) Nach unserem Ansatz

- richten sich die eingesetzten Mittel und Methoden auf zunehmende „*Technisierung*“, d.h. die Entwicklung technologisch autonomer Abläufe, die unabhängig von menschlichen Eingriffen das Produktionsziel verwirklichen und zunehmende *Organisation*, d.h. die Durchsetzung standardisierter und damit transparenter, berechen- und prognostizierbarer Abläufe;
- ist Gegenstand einer so verstandenen Technisierung und Organisation demnach nicht unmittelbar menschliches Arbeitshandeln, sondern ein *Produktionsprozeß* (hier verstanden als innerbetrieblicher Ablauf zur Erreichung eines betrieblichen Teilziels);
- müssen Zustand und Veränderung von Technisierung (technologische Autonomie) und Organisation (Standardisierung) sich in Begriffen fassen lassen, die den *Merkmale*

1 Vgl. Altmann/Bechtle: Betriebliche Herrschaftsstruktur und industrielle Gesellschaft, München 1970; Institut für sozialwissenschaftliche Forschung: Typologie der Arbeitsformen, Arbeitsberichte 1966 und 1967

len der einzelnen Produktionsprozesse (zu veränderndes Objekt; zu verändernde Operation; zeitlicher und sachlicher Bezug von Operation und Objekt) entsprechen und zugleich

- bedeutsam sind für die Analyse der *Formen menschlichen Arbeitshandelns* und dessen quantitativen Einsatz. Die in diesen Begriffen erfaßten Bedingungen konditionieren die konkreten Formen menschlichen Arbeitshandelns in unterschiedlicher Art und unterschiedlichem Maß.

(Unter gegebenen Bedingungen sind im Hinblick auf (einen oder, im allgemeinen) mehrere Prozesse einzelne Aufgaben objektiv gegeben und subjektiv zu erfüllen (geschlossene, subjektiv als Einheit erscheinende Handlungsabläufe). Diese Aufgaben (die je einem Prozeß zugehören) konfigurieren sich zu Tätigkeiten (dem, was der Arbeitende insgesamt tut). Art der Aufgaben und ihre spezifische Verknüpfung zu Tätigkeiten bestimmen Inhalt, erforderliche Qualifikation, sozialen Einfluß und auf den Betrieb bezogene Funktionen einer Tätigkeit.).

(4) Daraus ergeben sich für die Untersuchung des technischen Fortschritts und seiner Auswirkungen wichtige Folgerungen: Sind die Bedingungen und Ziele der „Strategie“ der Steuerung technischen Fortschritts einmal gegeben, so muß die Untersuchung

- sich auf ganze *Produktionsprozesse* richten: d.h. z.B. nicht auf das Arbeitshandeln an einem Arbeitsplatz (etwa vor/nach Einführung einer neuen Anlage), sondern auf den ganzen Komplex der betrieblichen (Teil-)Zielerfüllung. Nur dann können personelle Umstrukturierungen etwa bei Veränderungen von Teilzielen, bei Auswirkungen auf andere Arbeitsprozesse etc. erfaßt werden. Es ist aus untersuchungstechnischen Gründen (Operationalisierung) allerdings meistens notwendig, solche Produktionsprozesse nicht unter dem Zielaspekt analytisch abzugrenzen, sondern von institutionell vorgegebenen organisatorischen Einheiten des Felds (hier: Organisation Post) auszugehen (Briefverteilung, Fernmeldeunterhaltung etc.);
- die unter gegebenen Zielen strukturierten technisch-organisatorischen Veränderungen von Prozessen in den oben angedeuteten Begriffen zu fassen suchen, weil sich dann (geplante oder ungeplante, gewußte oder nicht erkannte) typische Verknüpfungen zwischen technisch-organisatorischen Zuständen und Arbeitsanforderungen bzw. erforderlichen *Tätigkeiten* ergeben.

(Zum Beispiel die These: In dem Maße, in dem sich Arbeitshandeln auf die Ausführung von auf spezifische Objekteigenschaften bezogene Operationen beschränkt, werden Formen streng institutionalisierter Arbeitsteilung (-zerlegung) mit gleichmäßig nivellierter Anforderung auftreten, deren kooperative Beziehungen traditionell als „Kette“ bezeichnet werden. Hierarchie beschränkt sich hier auf „Aufsicht“, „Kontrolle“, ohne sachlich-kooperativ in den Arbeitsprozeß einzugreifen.)

(5) Auf einen besonders wichtigen Aspekt ist noch hinzuweisen: Insbesondere die Standardisierung führt zur *Ausgliederung* (Absplitterung) gesonderter Produktionsprozesse, die ihrerseits wieder Gegenstand technisch-organisatorischer Entwicklung werden können. Auf hoher technischer Stufenleiter ist auch eine *Verschmelzung* getrennter Prozesse denkbar. Hieraus ergeben sich wichtige Bedingungen für die Beurteilung personeller Auswirkungen insbesondere in betrieblichen Organisationen wie der Post, bei der die verschiedenen Dienstleistungsprozesse über die Netzstruktur in hohem Maße zusammenhängen und unterschiedlichen Rationalisierungsmöglichkeiten, -absichten und -niveaus unterliegen.

(6) Diese Überlegungen bedeuten also, daß über die Erfassung und Analyse der Einflußgrößen auf technischen Fortschritt hinaus die Struktur der Rationalisierungsformen in

einzelnen Prozessen zusätzliche Beurteilungschancen für die Art der personellen Auswirkungen ergeben.

6. Zur Frage der generellen Bedeutung der Untersuchung für Probleme der Modernisierung im Öffentlichen Dienst

a) Der vorliegende Untersuchungsansatz versucht Einflußgrößen der technisch-organisatorischen Entwicklung in der Produktion von Dienstleistungen der Bundespost als spezifisch öffentlicher Leistungen und ihrer sozialen Auswirkungen aufzuzeigen. Unter dieser Zielsetzung hat der Untersuchungsansatz doppeltes zu leisten:

- Die gesellschaftlichen Interessen ausfindig zu machen, die die technisch-organisatorische Entwicklung in einzelnen Dienstleistungsbereichen der Bundespost steuern und in bereichsspezifische Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen der Teilautomation münden.
- Den öffentlichen Charakter der Leistungen der Bundespost auf der Grundlage einer für diese Gesellschaft kennzeichnenden Konstellation jener Interessen zu bestimmen und aus ihnen Formen der Leistungserbringung für die „Öffentlichkeit“ herzuleiten, die ihrerseits mit einzelnen technisch-organisatorischen Entwicklungen und den dahinter stehenden Interessen in Konflikt treten können. Diese Zielsetzung setzt theoretische Annahmen über die Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen in der Gesellschaft voraus.

Aufgrund dieses Ansatzes müssen die Untersuchungsergebnisse notwendig einen bereichsspezifischen Charakter tragen. Der Ansatz ist jedoch so angelegt, daß sich die Ergebnisse im Rückbezug auf die theoretischen Annahmen interpretieren. Die Untersuchungsergebnisse können somit nicht unmittelbar auf andere Teile des Öffentlichen Dienstes übertragen werden. Ein solcher Versuch würde in Widerspruch zu den Intentionen des Untersuchungsansatzes und seinen zentralen theoretischen Annahmen stehen.

Eine Verallgemeinerung von Ergebnissen auf dem Hintergrund einer bestimmten *Technologie* – etwa der Anwendung von EDV – muß gerade von jenen Einflußgrößen (Interessen) auf die technisch-organisatorische Entwicklung abstrahieren, denen nach dem Untersuchungsansatz zentrale Bedeutung zuzumessen ist und die zu differentiellen Einsatzbedingungen einer vorhandenen Technologie und damit zu unterschiedlichen Entwicklungstendenzen führen. Dies gilt insbesondere für den Zusammenhang zwischen dem Einsatz bestimmter Technologie und damit verbundenen personellen Auswirkungen. So zeigen die Untersuchungsergebnisse, daß beispielsweise dem Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung in verschiedenen Dienstleistungsbereichen der Bundespost nicht ein bestimmter Typ von personellen Auswirkungen zugeordnet werden kann; gerade ein Vergleich der Teilautomation in verschiedenen Bereichen der Postbankdienste (Postscheckdienst und Postsparkassendienst) zeigt deutlich, daß unterschiedliche gesellschaftliche Ausgangsbedingungen (Notwendigkeit und Möglichkeit der Standardisierung von Kundenverhalten, Einfluß von Großkunden, institutionelle Voraussetzungen der Produktion wie der Aufbau auf dem allgemeinen Netz der Postdienste etc.) zu unterschiedlichen Entwicklungen führen. Allgemeine Tendenzen (Entqualifizierung, Qualifikationspolarisierung etc.) besitzen nur dann eigenen Erkenntniswert, wenn sie auf die differentiellen Ausgangsbeziehungen zurückbezogen werden können.

Andererseits verbietet sich auch die unmittelbare Übertragung der Ergebnisse dieser Untersuchung auf *einzelne Bereiche* des Öffentlichen Dienstes. Die bereichsspezifische Gliederung

derung des Öffentlichen Dienstes ist Ausdruck bestehender historischer Entwicklungen und läßt unmittelbar den Rückschluß auf vergleichbare gesellschaftliche Bedingungen der Produktion öffentlicher Leistungen nicht zu. So wäre es beispielsweise wenig sinnvoll (und vom Untersuchungsansatz keineswegs gerechtfertigt), eine Verallgemeinerung der Untersuchungsergebnisse nach der traditionellen Trennung zwischen „öffentlichen Betrieben“ und öffentlicher Verwaltung“ vorzunehmen¹.

Diesen Begriffen werden herkömmlicherweise höchst heterogene Formen öffentlicher Leistungen und öffentlicher Produktionsbedingungen zugeordnet, die damit abgegrenzten Felder sind weder in sich konsistent, noch scharf gegeneinander abgegrenzt.

b) Der Beitrag der vorliegenden Untersuchung zu einer allgemeinen Analyse von Problemen der Modernisierung im Öffentlichen Dienst liegt somit weniger in ihren empirischen Ergebnissen selbst, als in den damit gegebenen empirischen Belegen für einen (theoretisch noch nicht ausgebildeten) Ansatz, der sich seinen eigenen Anspruch nach generell auf die Untersuchung von Problemen des Öffentlichen Dienstes anwenden lassen müssen. Ein strenger Nachweis der generellen Anwendbarkeit des hier entwickelten Untersuchungsansatzes wurde freilich eine stärkere Explizierung und Ausbildung seiner theoretischen Annahmen voraussetzen, als im Rahmen der vorliegenden Untersuchung geleistet werden konnte und zudem weitere empirische Überprüfungen in anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes verlangen. Vor allem läßt sich die Anwendbarkeit des Ansatzes nur in der sehr differenzierten Einzelanalyse zeigen, die aus verschiedenen Gründen (siehe Vorwort) aber nur in den Materialteilen entfaltet wird. Trotzdem enthält auch die vorliegende Untersuchung nur einen ersten Schritt zur Bestimmung und theoretischen Reflexion von Problemen der Modernisierung im Öffentlichen Dienst. Jedoch enthalten die empirischen Ergebnisse bereits dieser Untersuchung eine erste Bestätigung der zentralen theoretischen Annahmen und zeigen die empirische Fruchtbarkeit der im Ansatz entwickelten analytischen Kategorien.

So war eine der zentralen theoretischen Annahmen beispielsweise die, daß öffentliche Leistungen ambivalent erbracht werden (vgl. o. S.12 ff.), wobei der Steuerung technisch-organisatorischer Entwicklungen durch gesellschaftliche Interessen besondere Bedeutung zugemessen wurde. So konnte der grundsätzlich angenommene Ambivalenzcharakter öffentlicher Produktion in der technisch-organisatorischen Entwicklung in allen untersuchten Bereichen nachgewiesen werden. Die Untersuchung zeigt, daß gesellschaftliche Anforderungen an Generalität der Dienstleistung umso leichter zurückzudrängen sind, je weniger davon Vorleistungsfunktionen der privaten Industrie betroffen sind. Mit durchgesetzten Anforderungen an hohe Generalität des gesellschaftlichen Zugangs zu den Dienstleistungen sind in einigen Bereichen spezifische Produktionsbedingungen gegeben, die technisch-organisatorische Veränderungen der entsprechenden Produktionsprozesse nur begrenzt zulassen, sofern sie nicht selbst verändert werden (insbesondere im Briefdienst, Paketdienst und halbbaaren Zahlungsverkehr). Eine Veränderung der Produktionsbedingungen setzt in diesen Bereichen eine Einschränkung der Generalität des Zugangs nach räumlichen, zeitlichen und sozialen Kriterien voraus (Verringerung der Netzdichte durch stärkere Zentralisierung der Netzorganisation, Einschränkung der zeitlichen Ver-

1 Zu beachten ist hier außerdem, daß die Bundespost insgesamt auch nach der traditionellen Begriffsbestimmung keineswegs eindeutig einem dieser Bereiche zugeordnet werden kann. Nach Kriterien des organisatorischen Aufbaus der Bundespost wird zwischen einen „Verwaltungsbereich“ (vor allem Aufgaben der Betriebsführung) und einem „Betriebsbereich“ (eigentliche Produktionsaufgaben) unterschieden. Daß eine Verallgemeinerung auf der Grundlage dieser Trennung besonders problematisch wäre, bedarf keiner besonderen Erwähnung.

fügharkeit durch Begrenzung der Zustell- und Schalteröffnungszeiten, höhere Standardisierungsanforderungen an die Kunden, Einschränkungen von Zugangsmöglichkeiten zum Postnetz – Schalter, Briefkästen etc. – und der Zustellzeiten war insbesondere in ländlichen Regionen zu beobachten, nicht aber in Ballungszentren). In hochtechnisierten Bereichen sind die gesellschaftlichen Zugangsmöglichkeiten zu den entsprechenden Dienstleistungen grundsätzlich an bestimmte technische und finanzielle (Gebühren!) Voraussetzungen gebunden und damit grundsätzlich eingeschränkt. Gerade in diesen Bereichen stehen Vorleistungsfunktionen der öffentlich erbrachten Dienstleistungen im Vordergrund, bzw. sind ausschließlich auf diese ausgerichtet (etwa Telex, Datex).

Der ambivalente Charakter der von der Bundespost erbrachten öffentlichen Dienstleistungen zeigte sich jedoch nicht nur im Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Zugangsmöglichkeiten zu den Dienstleistungen und dem technisch-organisatorischen Stand der sie erzeugenden Produktionsprozesse, sondern auch darin, daß unter dem Deckmantel öffentlicher Leistungen auch partikulare Interessen direkt durchgesetzt und befriedigt werden können. So zeigte sich bei den Bestrebungen zur Teilautomation im Postscheckdienst typischerweise eine Bevorzugung von Großkunden, die spezifische Anforderungen an diese Dienstleistungen gerade deshalb durchsetzen können, weil sie über besondere technische und instrumentelle Voraussetzungen verfügen (Bandaustausch!), die die Vollziehung der entsprechenden Dienstleistung im Postscheckamt auf einem hohen technisch-organisatorischen Stand zulassen (Klarschriftleser!). Gerade für jene Kunden aber bringen die mit der technisch-organisatorischen Entwicklung durchgesetzten Einschränkungen der Dienstleistungen (höhere Standardisierungsanforderungen an das Kundenverhalten, Wegfall des Lastschriftzettels etc.) keine Nachteile mit sich. Auch zeigen die Analysen zur Mechanisierung der Briefverteilung, daß Großkunden grundsätzlich viel eher bereit und in der Lage sind, gegen Gebührenvorteile und/oder bevorzugte Bearbeitung bestimmte Standardisierungsvoraussetzungen zu erfüllen (Standardisierung der Formate und Adressen, Vorsortierung der eingelieferten Sendungen etc.) als andere Kunden; andererseits zeigt sich hier jedoch, daß die Interessen einzelner Wirtschaftszweige sich Standardisierungsanforderungen hart widersetzen können.

Wie im Untersuchungsansatz angenommen, ließ sich der ambivalente Charakter von Leistungen der Bundespost im Zusammenhang mit technisch-organisatorischen Entwicklungen in einer weiteren Richtung aufzeigen. Die Ambivalenz öffentlicher Dienstleistungen bestimmt sich nicht nur aus dem Verhältnis der Anforderungen nach genereller gesellschaftlicher Verfügbarkeit der öffentlichen Dienstleistungen zu spezifischen Vorleistungsinteressen der Wirtschaft, sondern auch zu den Kapitalverwertungsinteressen einzelner Wirtschaftszweige (Lieferindustrie). In allen untersuchten Bereichen ließ sich feststellen, daß die Interessen der Lieferindustrie als bedeutende Steuerungsgröße der technisch-organisatorischen Entwicklung wirksam werden. Dabei zeigte sich in hochtechnisierten Bereichen (Fernsprechdienst), daß Planung und Entwicklung technisch-organisatorischer Veränderungen zunehmend auf die Lieferindustrie selbst übergeht, während in geringer technisierten Bereichen (Briefdienst, Postbankdienste) große Unternehmen nur insoweit Marktinteressen verfolgen, als sie postunspezifische Technologien – insbesondere elektronische Datenverarbeitung – absetzen könnten.

So zeigt die Analyse der Teilautomation im Postscheckdienst, daß die Lieferindustrie starke Interessen in diesem Bereich verfolgt, jedoch nicht oder nur unter besonderen Voraussetzungen bereit ist, auch die zum Einsatz allgemeiner EDV-Technologien (EDV) notwendige Entwicklung postspezifischer Technologien (Codierplätze) zu übernehmen. Die Analysen zur Mechanisierung der Briefverteilung ergeben, daß die Lieferindustrie die

Bereitstellung der Entwicklungs- und Produktionskapazität für ausschließlich postspezifische Technologien (Briefverteilanlage) von der Absatzmöglichkeit dieser Produkte auf den inländischen und internationalen Markt abhängig macht. Betriebliche Strategien der Lieferindustrie – Beherrschung der technisch-organisatorischen Entwicklung, Bereitstellung bestimmter Entwicklungs- und Produktionskapazitäten, Tendenz zum Absatz allgemeiner, nicht postspezifischer Technologien – setzen der Bundespost bei Ausbau (Fernsprechnetz!) und inhaltlicher Bestimmung ihrer Dienstleistungen harte Grenzen.

c) Um den ambivalenten Charakter von Leistungen der Deutschen Bundespost und die gesellschaftlichen Einflußgrößen, die darin wirksam werden, aufzuzeigen, mußte ein analytisches Kategorienschema unmittelbar auf technisch-organisatorische Veränderungen von Produktionsprozessen beziehbar sein. Solange eine Theorie fehlt, die Entstehung und Entwicklung öffentlicher Funktionen und ihre Erfüllung durch den Öffentlichen Dienst (und damit seine Modernisierung) erklärt, mußte das benutzte Kategorienschema wenigstens aus vorläufigen Dimensionen eines entsprechenden theoretischen Ansatzes gewonnen werden. Wichtige Dimensionen scheinen nach dem bisherigen Erkenntnisstand zu sein:

- eine *Zieldimension*, in der explizite Aufgabenstellung öffentlicher Institutionen als Ausdruck durchgesetzter gesellschaftlicher Interessen faßbar werden. In der vorliegenden Untersuchung wurde diese Dimension in der Kategorie des „Betriebszieles“ gefaßt und operationell so umgesetzt, daß es aufgrund der verbindlichen (rechtlichen) Regelungen für die einzelnen Dienstleistungsbereiche bestimmbar war. Durch die empirischen Befunde konnte gezeigt werden, wie die formalen Betriebsziele als Betriebsbedingungen technisch-organisatorischer Entwicklung in einzelnen Dienstleistungsbereichen aktuell werden (Annahme-, Beförderungs- und Zustellzwang im Brief- und Paketdienst, 24-Stunden-Buchung im Postscheckdienst, Regelungen über die Unterhaltung von Fernsprecheinrichtungen etc.) und welche Interessen in Verbindung mit bestimmten technisch-organisatorischen Entwicklungen auf ihre Veränderung einwirken;
- eine Dimension der *Institutionalisierung* von öffentlichen Leistungen, in der die je spezifischen und von Interessen bestimmten Formen der öffentlichen Leistungserbringung zu erfassen sind. In der vorliegenden Untersuchung erwies sich außer der formalen Organisationsstruktur die Kategorie des Netzes als institutioneller Form der Erbringung von Dienstleistungen der Post von zentraler Bedeutung. In den Analysen konnte gezeigt werden, wie die Art, der Ausbau und Organisation von Netzen, die Möglichkeit der Erfüllung von Anforderungen an Leistungen der Post bestimmt und als Bedingung weiterer technisch-organisatorischer Entwicklung wirksam wird. Eine differentielle Fassung dieser analytischen Kategorie ermöglichte es, in den einzelnen Bereichen unterschiedliche Bedingungen bei der Veränderung dieser institutionellen Form der Erbringung von Dienstleistungen aufzuzeigen: Abhängigkeit der Post von Planungen anderer Planungsträger bei sekundären Netzen wie im Brief- und Postscheckdienst, unterschiedliche Bedingungen der technisch-organisatorischen Entwicklung in offenen (Briefdienst) und geschlossenen Netzen (Postsparkassendienst, Fernsprechkdienst);
- eine Dimension spezifischer *öffentlicher Produktionsbedingungen*, in der jene gesellschaftlichen Bedingungen aufzuzeigen sind, unter denen öffentliche Institutionen ihre Leistungen erbringen müssen.

Diese Dimension erhielt eine analytische Fassung durch ein Kategorienschema, in dem sich zunächst die technisch-organisatorischen Veränderungen von *Produktionsprozessen* nach den „Achsen“ der Technisierung und Organisation darstellen ließ (vgl. o. S. 21 ff.). Dieses Kategorienschema machte es nicht nur möglich, nach einer Abgrenzung innerbetrieblicher Funktionen innerhalb eines gesamten Produktionsprozesses (Dienstleistungsprozeß) diejenigen konkreten Arbeitsprozesse zu isolieren, die jeweils Gegenstand einzelner organisatorischer Maßnahmen waren und ihnen Tätigkeiten (menschliches Arbeitshandeln) zuzuordnen, deren Strukturen sich mit diesen Maßnahmen ebenfalls veränderten, sondern zugleich gestaltete, die Umsetzung von gesellschaftlichen Bedingungen der Produktion (Interessen) in Bedingungen eines gegebenen technisch-organisatorischen Standes konkreter Produktionsprozesse nachzuvollziehen. Bei dieser Umsetzung kommt der analytischen Kategorie der Post-Kunden-Beziehungen zentrale Bedeutung zu.

Unter diesen Kategorien ließ sich z.B. aufzeigen, wie das Verhalten der Kunden unmittelbar als Voraussetzung der Produktion aktuell wird und welchen Möglichkeiten der Beeinflussung dieses Verhalten in Zusammenhang mit technisch-organisatorischen Veränderungen gegeben sind (Standardisierung, Instrumentalisierung). So zeigt etwa die Analyse von Arbeitsprozessen im Briefdienst (Briefverteilung) und den Postbankdiensten (Kontoführung), wie sich variables Zugangsverhalten der Kunden in den Merkmalen konkreter Objekte der Arbeitsprozesse (Briefe, Belege in den Postbankdiensten) niederschlägt und wie eine gegebene räumliche und zeitliche Variabilität des Kundenverhaltens (Verkehrsflusses) unmittelbar in der Organisation von Arbeitsprozessen zum Ausdruck gelangt (Schichtdienst) und bei Mechanisierungsmaßnahmen (Briefverteilung) und Maßnahmen der Teilautomation zu Auslastungsproblemen technischer Kapazitäten führt. Technologische Autonomie ist in den Produktionsprozessen nur dort zu erreichen, wo es gelingt, das Verhalten der Kunden (Teilnehmer) vollständig zu instrumentalisieren (Selbstwählverkehr im Fernsprechkdienst). Durchsetzung stärkerer Standardisierung oder Instrumentalisierung von Kundenverhalten hat jedoch notwendig eine Veränderung der formalen Betriebsziele und der institutionellen Form der Dienstleistungen (Netz) zur Voraussetzung und führt im Regelfall zur Einschränkung der gesellschaftlichen Zugangsmöglichkeiten zu den öffentlichen Dienstleistungen.

Derzeitige Analysen erfordern Annahmen über Kategorien, mit denen sich Produktionsprozesse und technisch-organisatorische Entwicklung in ihnen fassen lassen. Sie sind im Abschnitt 5. dieses Kapitels dargestellt.

d) Die in dieser Untersuchung vorgenommene analytische Fassung der angedeuteten theoretischen Dimensionen von Zielbestimmung, Institutionalisierung und Produktion öffentlicher Leistung kann für sich noch keine generelle Gültigkeit beanspruchen; auch die hier erarbeiteten analytischen Kategorien sind nicht ohne weiteres auf andere Bereiche des Öffentlichen Dienstes übertragbar. So kann sich etwa die analytische Kategorie des Netzes als einer institutionellen Form der Erbringung von Dienstleistungen nur dort als empirisch fruchtbar erweisen, wo der Charakter der Dienstleistungen gerade darin besteht, Verkehrsbeziehungen zwischen räumlich getrennten Gesellschaftsmitgliedern (Individuen und Institutionen) herzustellen. Die Ausgestaltung der Institutionen – Nutzer – (hier Post-Kunden) Beziehung als eine Bedingung des jeweils gegebenen technisch-organisatorischen Standes von Produktionsprozessen ist nur in der Analyse von solchen Bereichen des Öffentlichen Dienstes von Bedeutung, in denen die Erbringung der öffentlichen Leistung bestimmte Handlungsbeziehungen zwischen den öffentlichen Institutionen und

den Gesellschaftsmitgliedern (bzw. anderen privaten oder öffentlichen Institutionen) vorzusetzen. Die vorliegende Untersuchung läßt hingegen ansatzweise den Weg erkennen, der zu einer je nach Untersuchungsbereichen differentieller analytischen Fassung der drei unterschiedenen theoretischen Dimensionen und ihrer Beziehungen untereinander führt, und somit Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen bilden kann. Nur über diesen Weg wäre es möglich, die im Untersuchungsansatz enthaltenen generellen theoretischen Annahmen auch in anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes weiterzuverfolgen, und die Untersuchungsergebnisse auf empirische Befunde in anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes zu beziehen.

7. Das Problem der Untersuchung personeller Auswirkungen von technischem Fortschritt – Zusammenfassendes Schema

(1) Nach dem bisher Skizzierten führt es zu keinem Ergebnis, direkte Beziehungen zwischen technisch-organisatorischen Zuständen und deren Veränderung einerseits und personellen Auswirkungen andererseits herzustellen. Technischer Fortschritt wird unter Interessenperspektiven gesteuert. Es gilt also, die *Bestimmungsgrößen der Steuerung* zu untersuchen.

(2) Nicht nur zum Zweck wissenschaftlicher Analyse, sondern auch zum Zweck betriebs- und gewerkschaftspolitischer Maßnahmen ist es unerlässlich, nicht kurzschlüssig zu verfahren, sondern *systematisch* die Bedingungen und Einflußgrößen zu erfassen.

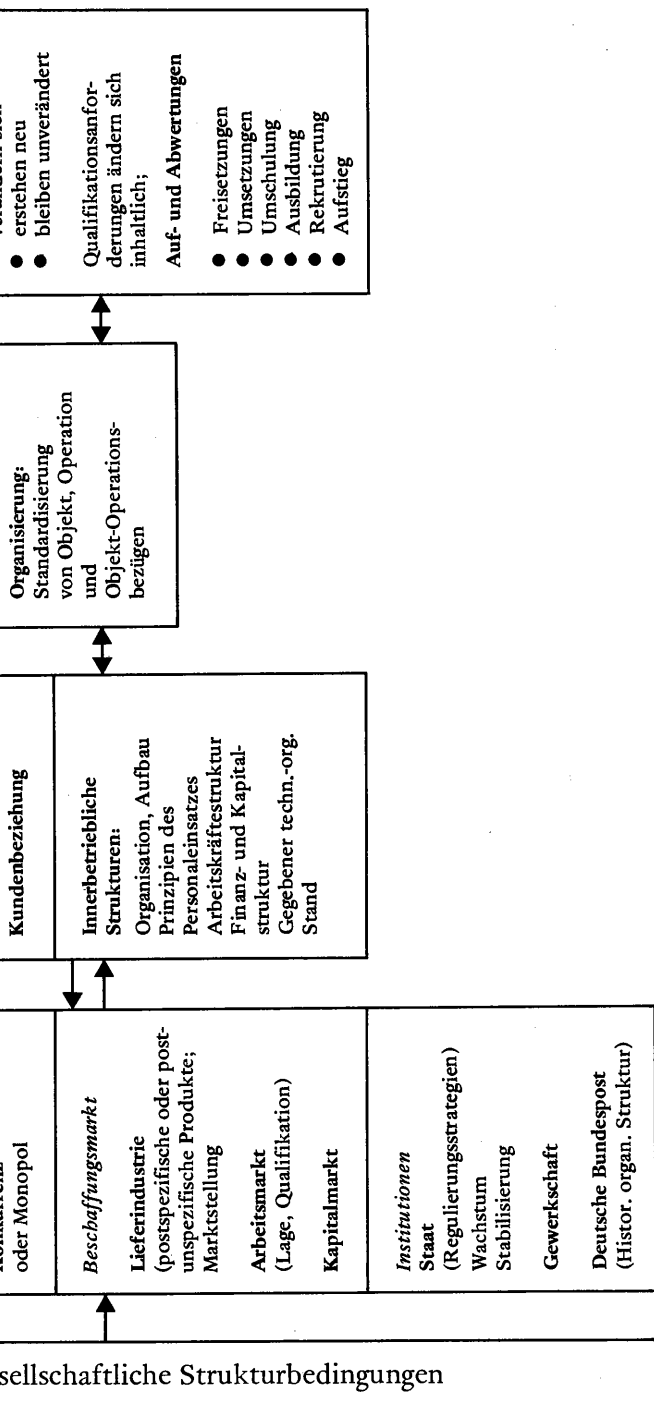
(3) *Zusammenfassend*: Zunächst ist es erforderlich, die gesellschaftlichen Strukturbedingungen dem Prinzip nach in den Griff zu bekommen (Abschnitt 2). In ihnen lassen sich die für die Steuerung des technischen Fortschritts relevanten Einflußgrößen identifizieren (Abschnitt 3). Sie sind zu beziehen auf die konkrete Institution, an der sie sich in einer spezifischen Weise brechen (Abschnitt 4). Die Strategie dieser Institution (Betrieb, Dienstleistungsbetrieb), ihre Strukturbedingungen und der Grad ihrer Handlungsautonomie bestimmen die Möglichkeiten und Grenzen, die in der Institution bestehenden Produktionsprozesse zu verändern. Der so bedingte, unter strategischen Absichten „produzierte“ Stand von Technik und Organisation muß in Begriffen analysiert werden, die einen Bezug zu relevanten Folgen für die in Produktionsprozessen erforderlichen Tätigkeiten und Personen haben (Abschnitt 5).

Die benutzten Begriffe sind in einer Grafik schematisch zusammengestellt.

(4) *Bemerkungen zu den verwendeten Begriffen*: Unter den in der Soziologie und Sozialwissenschaft eingebürgerten Begriffen „Rationalisierung“, „Mechanisierung“ und „Automation“ werden typische Kombinationen von „Technisierung“ und „Organisierung“ verstanden. Auch der Bericht verwendet diese Begriffe zu Zwecken grober Klassifizierungen. Für detailliertere Analysen eingetretener technisch-organisatorischer Wandlungen in einzelnen Produktionsprozessen erweisen sich die Begriffe jedoch als zu unsicher; der Bericht arbeitet hier mit den im eigenen Ansatz entwickelten Kategorien.

Den Begriffen „Rationalisierung“, „Mechanisierung“ und „Automation“ werden folgende Definition zugrundegelegt¹:

- 1 Diese Darstellung der Begriffe hat sich als notwendig erwiesen, um Mißverständnisse zu vermeiden; im Bereich der Bundespost werden diese Begriffe teilweise mit anderem Inhalt verwendet. (So wird die Übernahme von Arbeitsprozessen auf EDV-Anlagen im Bereich der Bundespost generell als „Vollautomation“ bezeichnet).



a) *Rationalisierung* umfaßt alle *organisatorischen* Maßnahmen, durch die die Produktivität der Verfahren gesteigert werden soll. Rationalisierungsmaßnahmen können sowohl die Gesamtorganisation eines Verwaltungs- oder Betriebsbereichs (sogenannte Aufbauorganisation) wie auch die Organisation von Arbeitsprozessen in den einzelnen betrieblichen Stellen, aber auch in Abteilungen und Referaten etc. (sogenannte Ablauforganisation) betreffen.

Rationalisierungsmaßnahmen, die vor allem auf Veränderung der Aufbauorganisation abzielen, kommen etwa in der Auflösung oder in der Zusammenlegung von Ämtern oder Stellen etc. zum Ausdruck. Rationalisierungsmaßnahmen, die die Ablauforganisation verändern sollen, verfolgen vornehmlich das Ziel, durch Standardisierung der Verfahren den notwendigen Arbeitsaufwand einzuschränken (standardisierte Formulare, Neuordnung einzelner Arbeitsschritte usw.).

b) *Mechanisierung* bedeutet die Übertragung einzelner Arbeitsschritte auf technische Geräte. Typische Beispiele aus dem Bereich der Post sind der Einsatz von Fördertechniken im Zusammenhang mit Brief- und Paketverteilung, Formen der Mechanisierung sind u.a. auch durch den Einsatz von Buchungsmaschinen gekennzeichnet. Von Teilmechanisierung wird dann gesprochen, wenn nur in Teilen von Arbeitsprozessen Mechanisierungsformen durchgesetzt sind. Je nach dem Ausmaß der Standardisierung und Grad der technologischen Autonomie (Technisierung) in einzelnen Arbeitsprozessen lassen sich verschiedene Stufen der Mechanisierung unterscheiden: So kann etwa mit einer Kombination von Mechanisierungsformen verschiedener Stufen der Grad der technologischen Autonomie in den entsprechenden Produktionsprozessen erhöht werden (Beispiel: Mechanisierung der Briefverteilung, zielgesteuerte Paketverteilanlagen).

c) Von *Automation* spricht man, wenn nicht mehr einzelne Arbeitsschritte in einem Arbeitsablauf maschinell erledigt, sondern gesamte Abläufe durch sich selbst regelnde Automaten vollzogen werden. In vollautomatisierten Abläufen ist menschliches Arbeitshandeln ausgeschaltet. Selbst in fortgeschrittenen Industriezweigen sind vollautomatische Produktionsprozesse außerordentlich selten.

Im Bereich des Fernmeldewesens sind etwa Prozesse zur Vermittlung und Übertragung – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – voll automatisiert. Voraussetzung für die Automation dieser Produktionsprozesse ist Abspaltung „sekundärer“ Prozesse (Auskunft, Unterhaltung), die nach wie vor teils manuell vollzogen, teils mechanisiert sind. Beim augenblicklichen Stand der Technologie können etwa in den Postbankdiensten auch mit EDV nur Teile von Arbeitsprozessen technisch-autonom vollzogen werden, während die übrigen Teile nach wie vor manuell, d.h. durch den Einsatz menschlicher Arbeitskraft, bearbeitet werden müssen, wobei einzelne Arbeitsschritte mechanisiert sein können (Datenaufbereitung). Dieser technisch-organisatorische Entwicklungsstand von Produktion kann somit nur als „Teilautomation“ bezeichnet werden.

Zwischen den verschiedenen Mechanisierungsformen bestehen enge Verflechtungen. So setzen bereits einfache Mechanisierungsformen häufig durchgreifende organisatorische Veränderungen durch Rationalisierung voraus. Auf der anderen Seite lassen sich bestimmte Formen der Rationalisierung erst dann sinnvoll durchführen, wenn sie in Zusammenhang mit technischen Neuerungen stehen. Diese Verflechtung zeigt sich u.a. beim Einsatz von Computern. Hier müssen Mindestanforderungen an Standardisierung erfüllt werden, denn Computer können nur aufgrund eindeutiger, in Programmen enthaltenen Anweisungen arbeiten. Auf der anderen Seite werden Rationalisierungsmaßnahmen wie Zusammenfassung von Ämtern und Zentralisierung von Arbeitsabläufen erst bei stärkerer Technisierung der Prozesse (Mechanisierung, Teilautomation) sinnvoll. (Beispiel: Zusammenhang zwischen der Zentralisierung der Briefabgangsstellen und der Mechanisierung der Briefverteilung).

d) Ferner sind folgende Definitionen der von uns verwendeten Begriffe „*Freisetzung*“ (= Auflösung besetzter Arbeitsplätze, nicht unbedingt Entlassungen), „*verdeckte Freisetzung*“ (= Auflösung von nicht besetzten Arbeitsplätzen – natürlicher Abgang, Fluktuation, Unterbesetzung), „*Umsetzungen*“ (= Wechsel des Arbeitsplatzes nur innerhalb einer Dienststelle) zu beachten.

e) Mit den Begriffen „*kurz-, mittel-, langfristig*“ sollen etwa folgende Zeiträume abgedeckt werden:

- „kurzfristig“ – bis zu drei Jahren
- „mittelfristig“ – bis zu zwölf Jahren
- „langfristig“ – über zwölf Jahre

II. Technisch-organisatorische Veränderungen und personelle Auswirkungen

Ausgangsthesen

Spezifische Interessenzusammenhänge führen im historischen Prozeß zu unterschiedlicher Ausgestaltung (Technik, Organisation, Dienstleistungsstruktur) der Dienstleistungsbereiche der Bundespost, damit zu *typischen Bedingungskonstellationen für technischen Fortschritt*.

These 1: In den verschiedenen **Dienstleistungsbereichen** finden sich damit *typisch unterschiedliche Verläufe* technisch-organisatorischer Veränderungen:

- Übergang von manuellen Verfahren zu einfachen Mechanisierungsschritten, verbunden mit organisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen im Brief- und Paketdienst (Abschnitt A),
- Übergang von teilmechanisierten Produktionsprozessen zur Teilautomation durch Einsatz elektronischer Datenverarbeitung in den Postbankdiensten (Abschnitt B),
- Mechanisierungsschritte und Rationalisierungsmaßnahmen in abgespalteten Prozessen bei technischer Autonomie des Dienstleistungsprozesses in den Fernsprechkdiensten (Abschnitt C).

Institutionelle Einheiten der Gliederung der Bundespost (Dienstzweige) weisen somit typische Verläufe und Auswirkungen des technischen Fortschritts auf.

These 2: Typische Verläufe des technischen Fortschritts in den Dienstzweigen der Bundespost lassen je typische Veränderungen der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen sowie bestimmte Auswirkungen auf die Arbeitskräfte erwarten:

- Im Brief- und Paketdienst:
 - + Abnahme einfacher manueller Verteiltätigkeiten (Briefdienst)
 - + Entstehen spezifisch anlageorientierter, meist repetitiver Tätigkeiten (Zuarbeiter, Maschinenbediener, Codierer)
 - + Zunahme von technisch-handwerklich orientierten Kontroll- und Reparaturtätigkeiten
- In den Postbankdiensten: (abgeschlossen bei Postsparkassendienst, tendenziell bei Postscheckdienst)
 - + Wegfall instrumentell geregelter, objektorientierter Tätigkeiten (Buchungs- und Prüftätigkeiten), bei denen einzelne Arbeitsschritte mechanisiert sind
 - + Abnahme manueller Verteil- und Sortiertätigkeiten
 - + Entstehung anlageorientierter, repetitiver Vorbereitungstätigkeiten für die teilautomatisierten Prozesse (Datenaufbereitung)
 - + Entstehung anlage- und prozeßorientierter Vorbereitungstätigkeiten für das EDV-Verfahren (Systemanalytiker und Programmierer)
 - + Entstehung anlageorientierter Bedienungs- und Kontrolltätigkeiten (Operator)
 - + Entstehung anlageorientierter manueller Zuarbeitstätigkeiten
- In den Fernsprechkdiensten:
 - + bei vom technischen System der Dienstleistungsprozesse abgespalteten Prozessen:
 - Wegfall einfacher anlagenspezifischer Kontroll- und Überwachungstätigkeiten

- Abnahme von anlagespezifischen Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten bei gleichzeitiger Veränderung dieser Tätigkeiten
- + bei abgespalteten Abrechnungsprozessen:
 - Veränderung bzw. Entfallen von Datenaufbereitungs- und Zuarbeitstätigkeiten
 - geringe Zunahme anlageorientierter und prozeßorientierter Tätigkeiten (EDV)
- + bei abgespalteten Auskunftsprozessen:
 - (nach Wegfall von Korrekturtätigkeiten und Veränderung von Auskunftstätigkeiten durch Einsatz mechanischer Hilfsmittel)
 keine weiteren Veränderungen.

These 3: Der Verlauf des technischen Fortschritts in den **Verwaltungsprozessen** der Bundespost entspricht im Prinzip jenen anderen Verwaltungsprozessen; Veränderungen ergeben sich mit der technisch-organisatorischen Entwicklung (integrierten Systemen) in einzelnen Dienstleistungsprozessen:

- Übergang von teilmechanisierten Verfahren zur Teilautomation durch Einsatz elektronischer Datenverarbeitung in Verwaltungsprozessen (Abschnitt D).
- Es ergeben sich folgende Veränderungen der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen in Verwaltungsprozessen:
 - + Abnahme traditioneller „Sachbearbeiter“-Tätigkeiten
 - + Aufspaltung der „Sachbearbeiter“-Tätigkeiten in
 - manuelle Zuarbeiten für das EDV-Verfahren
 - manuelle Bearbeitung nicht automatisierbarer schwieriger Fälle
 - + Entstehung anlageorientierter und prozeßorientierter Tätigkeiten, wie in den Postbankdiensten.

A. Übergang von manuellen Verfahren zu einfachen Mechanisierungsschritten: Briefdienst und Paketdienst

1. Briefdienst

a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand

Der technisch-organisatorische Stand im Briefdienst weist ein heterogenes Bild auf. Ein Großteil der Arbeitsprozesse wird bei Einsatz einfacher Hilfsmittel weitgehend manuell vollzogen: Annahme von Briefsendungen, Verteilung und Zustellung. Beförderungsprozesse im Briefnetz sind in unterschiedlicher Weise durchweg mechanisiert, jedoch hängen hier weitere Mechanisierungsschritte vornehmlich von anderen Planungsträgern ab (Straße, Schiene, Luftverkehrsnetz).

Ohne einschneidende Veränderung der Dienstleistungsstruktur (Betriebsziele) ist bei der Annahme von Briefsendungen und der Zustellung auch auf lange Sicht nur mit begrenzten und unzusammenhängenden Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen zu rechnen. Jedoch ist mittelfristig bei anhaltender Verknappung der Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt und Verschärfung der defizitären Situation im Briefdienst mit einer Einschränkung der Betriebsziele zu rechnen; unter anderem wird die Einschränkung der Zustellzeiten (Samstagszustellung) auf gewerkschaftlichen Druck um so leichter durchzusetzen sein, als diese Einschränkungen Interessen der Wirtschaft als stärksten Einflußgrößen nicht wesentlich berühren.

Mittelfristig ist im Briefdienst nur bei der Briefverteilung mit umfangreichen Mechanisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen zu rechnen. Voraussetzungen für die Mechanisierung der Briefverteilung sind durch Rationalisierungsmaßnahmen wie die Einführung der Postleitzahlen und teilweise Zentralisierung der Briefabgabestellen eingeleitet.

Die Mechanisierung der Briefverteilung befindet sich noch im Versuchsstadium. Die eingesetzten Technologien bieten ein äußerst heterogenes Bild, der Anteil mechanisch bewegter Teile überwiegt bei weitem gegenüber dem Anteil mit Bauelementen fortgeschrittener Technik (Elektronik). Lediglich der eigentliche Verteilgang ist technisch autonom; er setzt die Standardisierung der Verteilobjekte (Briefe) in einem gesonderten Arbeitsgang (Codieren) voraus (s. S. 36). Ein großer Teil der Anlage dient ausschließlich der Mechanisierung innerbetrieblicher Beförderungswege. Die hohe Störanfälligkeit, vor allem in den mechanischen Funktionen, erfordert einen hohen Instandhaltungs- und Wartungsaufwand. Nur ein Teil der Briefe kann maschinell verteilt werden; dieser Umstand, die Variabilität des Sendungsflusses sowie die starre Ausgestaltung der Maschinenkapazitäten läßt eine optimale Auslastung der eingesetzten Anlagen nicht zu. Die Mechanisierung der Briefverteilung bedeutet im augenblicklichen Stadium keine wirtschaftliche Effizienzsteigerung.

b) Entwicklungsperspektiven der Mechanisierung der Briefverteilung

These 1: Langfristig wirksame Bedingungen

(1) Die *Variabilität* des Sendungsflusses nach Objekt, Ort und Zeit wird sich langfristig nicht entscheidend reduzieren lassen. Politisch durchgesetzte und gesetzlich abgesicherte Anforderungen an Generalität und zeitliche Kontinuität im Zugang zum Briefdienst werden auch langfristig bewirken, daß die Sendungen an unterschiedlichen Zugangsstel-

len (Briefkästen, Schalter, Großannahme) zu unterschiedlichen Zeiten und unterschiedlich vorbereitet (frankiert, nicht frankiert, vorsortiert etc.) eingeliefert werden.

Interessen an bestehenden Arten der *Sonderbehandlung* von Briefsendungen (Massendruck sachen, Luftpostbriefe, Eil- und Einschreibsendung etc.) und mit Gebührenvorteilen verbundenen besonderen Formen der Einlieferung (Großannahme) werden sich auf lange Sicht nicht zurückdrängen lassen. Damit wird langfristig die aufwendige Mechanisierung der innerbetrieblichen Förderwege und manuelles Sortieren und Entmischen der Briefverteilung zum großen Teil notwendig bleiben. Der Instandhaltungs- und Wartungsaufwand der innerbetrieblichen Förderanlagen wird daher langfristig kaum geringer werden.

(2) Die durchgängige *Standardisierung* der Briefe nach Format und Anschrift wird sich ebenfalls langfristig nicht durchsetzen lassen. Die generelle Anforderung nach Verwendung maschinenlesbarer Schriften bei der Adressengestaltung würde die Generalität des Zugangs einschränken, da ein Teil der Kunden dafür die instrumentellen Voraussetzungen nicht erfüllen kann (besondere Schreib- oder Codiergeräte). Auf der anderen Seite ist mit der Entwicklung von Lesegeräten, die unstandardisierte Hand- oder Maschinenschriften erkennen können, in absehbarer Zeit nicht zu rechnen.

Auch die Durchsetzung eines Einheitsformats für *alle* Briefsendungen erscheint langfristig nicht möglich. Die Interessen von Großkunden an Sonderformaten (z.B. Stück- und Langbriefe) werden die Zulassung abweichender Formate auch weiterhin erzwingen.

Damit bleibt einmal die Notwendigkeit manueller oder mechanisierter Trennung der Formate, andererseits die Notwendigkeit der Umsetzung der Anschriften in maschinenlesbare Codes und damit der Codiervorgang für einen bestimmten Anteil der Sendungen bestehen.

These 2: Mittelfristig veränderbare Bedingungen

Mittelfristig kann jedoch mit Teillösungen bei der Durchsetzung stärkerer *Standardisierung* der Adressen- und Formatgestaltung gerechnet werden.

Auch unter den gegebenen technologischen Bedingungen kann ein Teil der Kunden durch Gebührenvorteile bzw. bevorzugte Behandlung zu einer maschinengerechten Gestaltung der Adressen gebracht werden. Mittelfristig ist ferner mit dem Einsatz von Lesegeräten zu rechnen, die handschriftliche Ziffern in Schönschrift oder maschinegeschriebene Ziffern erkennen können. Die generelle Verwendung dieser Lesegeräte wird voraussetzen, daß auch im Eingang standardisierte Indikatoren nach Art der Postleitzahl eingeführt werden.

Starker Rationalisierungsdruck (Kostendruck) wird die politische Durchsetzung einer einheitlichen Formgestaltung für Standardbriefe auch gegen die Interessen der Papierindustrie und einzelner Wirtschaftszweige (Versandhandel, Werbeagenturen) wenigstens teilweise ermöglichen. Auch wenn abweichende Formate weiterhin zugelassen werden müssen, kann dadurch der Anteil maschinenfähiger Briefe erhöht werden.

Damit kann mittelfristig erwartet werden, daß ein Großteil der Codiervorgänge entfällt, wobei allerdings neue Sortierprozesse zur Entmischung unterschiedlich standardisierter Sendungen entstehen. Der höhere Anteil maschinengerechter Sendungen wird andererseits manuelle Verteilprozesse noch weiter vermindern. Zugleich werden damit die Möglichkeiten der Kapazitätsauslastung der Anlage und die wirtschaftliche Effizienz der Mechanisierung der Briefverteilung erhöht.

These 3: Zeitperspektiven der Einführung der Mechanisierung der Briefverteilung im Briefdienst

(1) Trotz des starken Rationalisierungsdrucks (angespannte Arbeitsmarktlage in Ballungszentren, defizitäre Finanzsituation) wird die Mechanisierung der Briefverteilung *kurzfristig* nur auf wenige Ein- und Abgangsstellen des Briefdiensts ausgeweitet werden können: Die wirtschaftliche Effizienz der Mechanisierung der Briefverteilung ist unter den gegenwärtigen Bedingungen noch nicht nachgewiesen; die Lieferindustrie stellt nur beschränkt Produktionskapazitäten zur Verfügung, da sie derzeit nur ein begrenztes Interesse an der Entwicklung und Fertigung dieser postspezifischen Technologie besitzt (Veränderungen durch Auslandsabsatz möglich); der für diese Investitionen hohe Kapitalaufwand und die gegenwärtige angespannte Finanzsituation der Bundespost (betrifft auch ihre Stellung auf dem Kapitalmarkt) wird nur in einem sehr begrenzten Umfang die Bereitstellung von Investitionsmitteln für die Ausdehnung der Mechanisierung in der Briefverteilung auf weitere Stellen erlauben. Zudem lassen sich Widerstände (Abwertung von Ämtern, Umsetzungsschwierigkeiten für das Personal) bei der Schaffung der innerorganisatorischen Voraussetzungen für die Mechanisierung der Briefverteilung (Zentralisierung der Abgangsstellen) nicht kurzfristig überwinden.

(2) In *mittelfristiger* Perspektive ist die Ausweitung der Mechanisierung der Briefverteilung auf große und mittlere Briefeingangs- und -abgangsstellen zu erwarten. Hier wird der Einsatz der Mechanisierung durch die mittelfristige Veränderung der oben aufgezeigten Bedingungen (weitergehende Standardisierung, bessere Kapazitätsauslastung, steigendes Sendungsaufkommen) verstärkt werden.

(3) *Langfristige* Perspektive: Da die in der Briefverteilung eingesetzte Form der Mechanisierung im Kern auch langfristig nicht verändert werden kann, ist mit der Einbeziehung kleinerer Abgangsstellen in die mechanisierte Briefverteilung nur in langfristiger Perspektive zu rechnen. Voraussetzungen dazu wären entweder umfassende Zentralisierungsmaßnahmen in der Organisation der Briefeingangs- und -abgangsstellen oder die Entwicklung von Verteilanlagen, die in der Größe variierbar und vor allem im Hinblick auf die Kapazität der Ausscheidungen flexibel einzusetzen sind.

c) Personelle Auswirkungen bei der Mechanisierung der Briefverteilung

These 4: Veränderung der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen

(1) *Zuarbeiten*: Beim gegenwärtigen technisch-organisatorischen Stand der Mechanisierung der Briefverteilung ist eine geringfügige Abnahme von niedrig qualifizierten Zuarbeits-tätigkeiten zu verzeichnen. Die Zuarbeiten verändern sich mit der Mechanisierung und erhalten einen stärkeren anlagespezifischen Charakter; jedoch sind damit im Regelfall keine besonderen Qualifikationsanforderungen verbunden. Lediglich bei der Vorsortierung sind die Qualifikationsanforderungen geringfügig gestiegen, weil zusätzliche Kriterien der maschinellen Bearbeitung zu berücksichtigen sind. Die Bewertung der Zuarbeiten hat sich gegenüber dem manuellen Verfahren nicht verändert. Aufgrund der langfristig wirksamen Bedingungen der Mechanisierung der Briefverteilung (Variabilität des Sendungsflusses nach Objekt und Zeit, Sonderbehandlung, keine durchgängige Standardisierung der Briefe nach Format und Anschrift) werden Zuarbeitstätigkeiten an mechanisierten innerbetrieblichen Beförderungssystemen sowie manuelles Vorsortieren und Entmischen bestehen bleiben und sich Tätigkeits- und Qualifikationsstruktur nicht grundlegend verändern.

(2) *Verteilen*: Da beim gegenwärtigen technisch-organisatorischen Stand lediglich ein Teil (etwa die Hälfte) der Sendungen der maschinellen Bearbeitung zugeführt werden kann, bleibt ein entsprechender Teil der Tätigkeiten in der Handverteilung mit unveränderten Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen bestehen. Mittelfristig ist aufgrund der stärkeren Durchsetzung von Standardisierungsanforderungen nach Format und Anschriftengestaltung mit einem weiteren Rückgang der Handverteiltätigkeiten zu rechnen. Ein geringer Teil wird jedoch auch in langfristiger Perspektive vorhanden bleiben, da eine durchgängige Standardisierung der Briefe sich nicht durchsetzen lassen wird.

(3) *Codieren*: Mit der Mechanisierung entstehen Codiertätigkeiten, die quantitativ geringer sind als die weggefallenen Handverteiltätigkeiten. Es handelt sich um repetitive Tätigkeiten mit vergleichsweise hohen nervlichen und physischen Anforderungen unter Leistungskontrolle. Bestimmte Qualifikationsanforderungen („Kurskenntnisse“) sind gegenüber den Handverteilkräften gesunken, Qualifikationsanforderungen, die auf anlagespezifische Fertigkeiten gerichtet sind, sind gestiegen. Insgesamt kann man von einer typischen Angelerntenqualifikation sprechen, für die außerhalb der Briefverteilung nur begrenzte Verwendungsmöglichkeiten bestehen. Die Bewertung der Codiertätigkeiten liegt etwas höher als die der Handverteiltätigkeiten.

Hinsichtlich der Entwicklung der Codiertätigkeiten sind mittelfristig gegenläufige Tendenzen zu erwarten: Durch den erhöhten Anteil sogenannter codierfähiger Briefe aufgrund stärkerer Standardisierung der Formate ist tendenziell mit einer Zunahme von Codiertätigkeiten bei entsprechender Abnahme von Handverteiltätigkeiten zu rechnen. Zugleich aber wird die teilweise Durchsetzung maschinengerechter Standardisierung der Anschriften und der Einsatz von Lesegeräten, durch die ein Teil der Sendungen maschinell erkannt wird, die Codiertätigkeiten teilweise entfallen lassen. Insgesamt ist mittel- bis langfristig mit einer Verringerung der Codiertätigkeit zu rechnen.

(4) *Maschinenbedienung*: Mit der Mechanisierung entstehen Bedienungsarbeiten an Verteilanlagen (Kontrolltätigkeiten, einzelne Eingriffe in den Betriebsablauf, Störungsbeseitigungen). Die mit diesen Tätigkeiten gegebenen Qualifikationsanforderungen haben anlagespezifischen Charakter und sind als Anlernqualifikation zu betrachten, für die außerhalb der Briefverteilung keine Verwendungsmöglichkeiten bestehen. Mit der Anforderung an anlagespezifische und technische Kenntnisse liegen die Qualifikationsanforderungen in dieser Gruppe höher als bei Handverteiltätigkeiten und Codiertätigkeiten. Mittel- bis langfristig ist mit einer leichten Zunahme dieser Tätigkeiten zu rechnen. Diese Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen werden sich nicht wesentlich verändern; in geringem Umfang werden lediglich beim Abgehen von festverdrahteten Programmen bei den automatischen Verteilvorgängen Programmierfähigkeiten mit höheren Qualifikationsanforderungen entstehen.

(5) *Instandhaltung und Wartung*: Neu entstanden sind Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten mit verhältnismäßig hohen, anlagespezifischen, handwerklichen und technischen Qualifikationsanforderungen. Ihre Bewertung ist im Schnitt deutlich höher als die der übrigen Tätigkeiten. Da sich auch langfristig die Form der Mechanisierung der innerbetrieblichen Förderwege nicht wesentlich verändern und auch der hohe Anteil mechanischer Bauelemente bei den Briefverteilungsanlagen sich zumindest mittelfristig nicht reduzieren lassen wird, werden sich Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen bei Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten auch nicht verändern. Mittel- bis langfristig ist durch die Fortschritte in der Fertigung bei den Lieferfirmen (auswechselbare Teile) eine geringe

Abnahme dieser Tätigkeiten zu erwarten; verstärkter Einbau elektronischer Bauteile in die Verteilanlage wird den Anteil der Tätigkeiten, deren Qualifikationsanforderungen auf eine spezifische Technik (Elektronik) ausgerichtet sind, geringfügig erhöhen.

(6) *Insgesamt* ist bei der Mechanisierung der Briefverteilung nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung mit einem leichten Rückgang geringer Qualifikationen (Zuarbeits-tätigkeiten), einer leichten Erhöhung mittlerer Qualifikationen (Codieren, Maschinenbedienen) und einer leichten Zunahme höherer technisch-handwerklicher Qualifikationen zu rechnen. In mittelfristiger Perspektive ist mit einem teilweisen Rückgang der mittleren Qualifikationen (Handverteilkräfte und Codierer) eine leichte Polarisierung der Qualifikationen verbunden.

Die quantitative Entwicklung dieser Auswirkungen im Briefdienst insgesamt hängt jedoch von der nur langsamen und auf spezielle Orte und Größen (der Ein- und Abgabestellen) beschränkten Ausdehnung der Mechanisierung in der Briefverteilung ab.

These 5: Auswirkungen auf die Arbeitskräfte

(1) *Freisetzungen*: Kurzfristig ist nicht mit Entlassungen aufgrund von Freisetzungen bei der Mechanisierung der Briefverteilung zu rechnen; bei den bisherigen Betriebsversuchen waren personelle Einsparungen nicht festzustellen. Mittelfristig kann der verstärkte Rückgang der Handverteil-tätigkeiten und der teilweise Rückgang der Codierarbeiten in geringem Umfang zu Freisetzungen führen. Es ist damit zu rechnen, daß diese Freisetzungen weitgehend als „verdeckte“ Freisetzungen auftreten werden, d.h. zu einem großen Anteil durch Einstellungssperren und sogenannten natürlichen Abgang (Fluktuation, Ausscheiden aus Altersgründen etc.) aufgefangen werden. Erst in langfristiger Perspektive, wenn die Mechanisierung der Briefverteilung auf den Großteil der mittleren und großen Abgangsstellen ausgedehnt sein wird und aufgrund der technisch-organisatorischen Entwicklung weniger Handverteil- und Codiertätigkeiten erforderlich sind, ist mit verstärkten Freisetzungseffekten zu rechnen, die auch offen zu Entlassungen führen können. Die Freisetzungen werden nicht nur in den mechanisierten Briefeingangs- und -abgangsstellen auftreten, sondern in kleineren Briefeingangs- und -abgangsstellen, die im Rahmen notwendiger organisatorischer Zentralisierung aufgelöst werden müssen.

(2) *Umsetzungen*: Bisher sind Umsetzungen im wesentlichen nur innerhalb der Briefverteilstelle vorgenommen worden. Codierkräfte und Maschinenbediener wurden aus den Handverteilkräften rekrutiert und durch innerbetriebliche Umschulung (ergänzt durch Lehrgänge im PTZ) für die neuentstandenen Tätigkeiten angelernt. Die Instandhaltungs- und Wartungskräfte wurden durchweg außerhalb der Dienststelle (teils im Amt, teils außerhalb des Amts) rekrutiert. Mittelfristig ist mit einer stärkeren Umsetzung der Handverteilkräfte zu rechnen; die Möglichkeiten der Umsetzung dieser Kräfte innerhalb der Dienststelle werden sich verringern, da Umschulungsmöglichkeiten auf andere Arbeitsplätze für Handverteilkräfte nur begrenzt gegeben sind (entfallende Arbeitsplätze, mangelnde Qualifikationsvoraussetzungen) und auch die Codiertätigkeiten sich tendenziell verringern. Umsetzungen außerhalb der Dienststelle im Bereich des Amts werden meist mit Qualifikationsverlust verbunden sein (Zustellung).

Mittelfristig wird sich auch die Notwendigkeit der Umsetzung (oder Entlassung) von beamteten (oder angestellten) Codierkräften ergeben. Die Verwertung der anlagespezifischen Qualifikation von Codierkräften ist außerhalb des Amts fast nicht möglich; lediglich in der Datenaufbereitung beim Einsatz von EDV in anderen Bereichen der Post können diese Qualifikationen grundsätzlich verwertet werden, jedoch ist mittelfristig damit

zu rechnen, daß sich die Tätigkeit der Datenaufbereitung in allen Bereichen reduzieren. Umsetzungen der Codierkräfte im Bereich des Amtes oder außerhalb des Amtes im Bereich der Post werden mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Qualifikationsverlust verbunden sein.

(3) *Veränderungen im zeitlichen Einsatz der Arbeitskräfte:* Die Kapazitätsauslastung der Anlage bei zeitlich variablem Sendungsfluß erfordert in höherem Maße den zeitlich variablen Einsatz der Arbeitskräfte mit anlagespezifischen Qualifikationen, insbesondere der Maschinenbediener und Codierkräfte. Diese Entwicklung kann mittelfristig eine verstärkte Umwandlung von Volldienstposten in Teildienstposten zur Folge haben.

Zunehmende Zahl der Teildienstposten kann bei den Codierkräften zu einer verstärkten Rekrutierung weiblicher verheirateter Kräfte führen, die schwieriger umgesetzt, aber leichter entlassen werden können; dies kann überwiegend durch einen gesteuerten, scheinbar „natürlichen“ Abgang erfolgen.

(4) *Rekrutierung:* Während die Arbeitskräfte mittlerer Qualifikation für die bei der Mechanisierung entstehenden anlagespezifischen Tätigkeiten (Zuarbeiter, Codierer, Maschinenbediener) mit entsprechenden Umschulungsmaßnahmen aus den Arbeitskräften der Dienststelle selbst rekrutiert werden können und bei zusätzlichem Bedarf an Teilzeitkräften auf das Arbeitskräftereservoir von Hausfrauen auf dem Arbeitsmarkt zurückgegriffen werden kann, wird die Rekrutierung der handwerklich und technisch qualifizierten Instandhaltungs- und Wartungskräfte schwierig sein.

Diese qualifizierten Kräfte können im Regelfall weder in der Dienststelle selbst noch auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar rekrutiert werden. Sie müßten aus dem gesamten Bereich der Bundespost, einschließlich des Fernmeldebereichs, gewonnen werden. Zumindest mittelfristig besteht jedoch in allen Dienstleistungsbereichen der Bundespost ein erheblicher Mangel an handwerklichen, insbesondere aber an spezialisierten technischen Qualifikationen. Daher kann im Briefdienst eine Situation entstehen, in der bei gleichzeitig verstärkter Notwendigkeit der Umsetzung und Freisetzung mittelqualifizierter Arbeitskräfte (Handverteil- und Codierkräfte) ein Personalfehlbestand an höher qualifizierten technischen Kräften auftritt.

2. Paketdienst

a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand

(1) Der technisch-organisatorische Stand im Paketdienst ist ähnlich wie im Briefdienst gekennzeichnet durch eine geringe Technisierung der Prozesse bei gleichzeitig hoher Personalintensität. Die Prozesse der Annahme und Zustellung bzw. Ausgabe von Paketsendungen werden überwiegend manuell und mit einfachen mechanischen Hilfsmitteln vollzogen.

Beförderungsprozesse außerhalb der Betriebseinheiten sind mechanisiert, entsprechend dem technisch-organisatorischen Stand der benutzten Verkehrsnetze (vor allem Schiene und Straße).

Die in Paketeingangs- sowie -umschlags- und -abgabestellen organisierten innerbetrieblichen Beförderungs- und Verteilprozesse sind teilweise mechanisiert, laufen jedoch zum großen Teil manuell ab, ebenfalls unter Einsatz mechanischer Hilfsmittel.

In den innerbetrieblichen Beförderungsprozessen wird überwiegend postunspezifische Fördertechnik in Form aufwendiger Systeme von Förderwegen eingesetzt. Ein Teil die-

ser Prozesse wird noch mit Hilfe von einfachen und manuell bewegten Behältern durchgeführt (vor allem Entlade- und Beladevorgänge sowie Sonderbehandlungen bestimmter Paketsendungen).

Die Verteilprozesse, die im Rahmen des Systems der Förderwege stattfinden, werden noch manuell vollzogen.

(2) Weiterführende technisch-organisatorische Veränderungen finden sich gegenwärtig nur im Rahmen innerbetrieblicher Beförderungs- und Verteilprozesse in zwei Paketpostämtern. In der Eingangsverteilung wurde (bisher nur in Braunschweig und Kiel) eine sogenannte zielgesteuerte Paketverteilanlage eingeführt, die gegenwärtig als höchste Stufe der Mechanisierung im Paketsdienst anzusehen ist. Hier erfolgt die Verteilung der Pakete nach Zustellbezirken in einem partiell technisch-autonomen Prozeß, dessen technologische Autonomie jedoch noch weit unter dem Niveau der maschinellen Briefverteilung liegt. Der auch hier notwendige Codiervorgang besteht nicht in einer Standardisierung der Objekte, sondern in der direkten Steuerungsvorgabe in das Verteilband. Durch diesen Vorgang werden die einzelnen Pakete über einen elektromagnetischen Mechanismus mit weitgehend mechanischen Elementen vom Förderband abgewiesen und auf Zustellbezirke verteilt.

Das System der betrieblichen Beförderungs- und Verteilprozesse in Paketumschlags- und -abgangsstellen wurde (bisher nur in München) technisch verbessert und ausgedehnt (Bandrundläufe bei der Verteilung, Entladebänder, Speicherbänder etc.) und in Form eines zweistufigen zentralisierten Steuerungssystems neu organisiert.

Die erste Stufe bezieht sich auf die Koordination außerbetrieblicher Beförderung über Schiene (Bundesbahn) mit innerbetrieblichen Ladevorgängen und erlaubt über ein technisches Kommunikationssystem eine Abstimmung von Post- und Bundesbahnprozessen (über Telexanlage, Gleisplan und Fahrplan usw.) sowie eine genaue Kontrolle der Postvorgänge (über Sprechverbindung zu allen wichtigen Arbeitsplätzen). Letztere wird im Rahmen der manuellen Ladevorgänge über den Einsatz von Kontrollpositionen weiter verstärkt.

Über die zweite Stufe des Steuerungssystems kann das gesamte betriebliche Beförderungs- und Verteilsystem über Monitoren kontrolliert und zwischenzeitlich variabel (Beschleunigung bzw. Verlangsamung der Bandgeschwindigkeiten), je nach Verkehrsanfall der Pakete, koordiniert werden.

Die Einführung dieses zentralisierten Steuerungssystems als vorwiegend organisatorische Maßnahme in einem immer noch wenig technisierten Prozeß erlaubt eine Verbesserung der zeitlichen Auslastung der Kapazität der Anlagen vor allem durch einen wirtschaftlichen Einsatz des Personals (Schichtdienst, Intensivierung der Arbeitsleistung, Möglichkeit, die Anlage bei geringem Verkehrsfluß mit minimalem Personaleinsatz laufen zu lassen, Ermöglichung eines kontinuierlichen Prozeßablaufs durch Speicherbänder) und damit eine Verringerung der Kapazitätsprobleme des insgesamt aufwendigen Beförderungs- und Verteilsystems bei diskontinuierlichem Sendungsfluß.

Wirtschaftlichkeit wird dadurch noch keineswegs erreicht, auch deshalb, weil die mechanisierten innerbetrieblichen Förderwege heute noch in hohem Maße störanfällig sind, also einen entsprechend hohen Wartungs- und Reparaturaufwand und hohe Ausfallzeiten haben.

b) Entwicklungsperspektiven der Mechanisierung im Paketsdienst

These 1: Langfristig wirksame Bedingungen

(1) Die *Variabilität* des Verkehrsflusses nach Objekt (Pakete), Ort und Zeit wird sich auch langfristig aufgrund politisch durchgesetzter Anforderungen an Zugang zum Paket-

dienst nicht ändern. Dies wird sich vor allem auf die Gestaltung der Prozesse außerbetrieblicher Beförderung, Annahme und Zustellung, aber auch auf innerbetriebliche Beförderungs- und Verteilprozesse auswirken. Auch langfristig ist also in Paketeingangs- und -abgangsstellen mit der Einlieferung von Paketen zu unterschiedlichen Zeiten, an unterschiedlichen Stellen und mit einem unterschiedlichen Standardisierungsgrad zu rechnen.

(2) Von besonderer Bedeutung dabei ist der unterschiedliche *Standardisierungsgrad* der Pakete nach Größe, Form, Adressenmerkmalen und Gewicht.

Langfristig werden zwar partielle Standardisierungserfordernisse in bezug auf Größe, Form und Gewicht durchsetzbar sein, eine vollständige Ausschaltung der Objektvariabilität erscheint jedoch auch langfristig unwahrscheinlich (z.B. Sperrgut).

Die Standardisierung der Adressenmerkmale mit Hilfe von maschinenlesbarer Schrift kann ähnlich wie beim Briefdienst erst langfristig durchgesetzt werden, wahrscheinlich zunächst nur bei Großkunden. Solange die technischen Voraussetzungen nicht ohne weiteres generell zugänglich gemacht werden können, kann eine solche Standardisierungsmaßnahme nicht durchgesetzt werden. Diese Standardisierung würde außerdem noch technisch oder manuell aufwendige Aufstellarbeiten erfordern.

Partikulare Interessen von Großkunden, die aufgrund der Konkurrenzsituation im Paketdienst durchsetzbar sind, werden auch langfristig *Sonderbehandlungen* von Paketen (Wert-, Eilpakete) erforderlich machen, also auch entsprechende, vorwiegend manuelle, Beförderungs- und Verteilprozesse.

(3) Aufgrund der genannten Bedingungen wird auch auf lange Sicht eine aufwendige Mechanisierung und Organisation innerbetrieblicher Fördersysteme weiterbestehen.

Eine weitergehende Mechanisierung der Paketverteilung wird nur für einen bestimmten Anteil von Paketen möglich sein. Diese wird auch in einer langfristigen Perspektive immer mit manuellen Codiervorgänge verknüpft sein, die sich ähnlich wie bei der heute praktizierten Paketverteilung wahrscheinlich auf das Eingeben von Steueranweisungen beschränken.

Das bisherige System wird sich durch den Einsatz von elektronischen Bauelementen zwar verbessern, jedoch nicht grundlegend verändern lassen.

Im Vergleich zu den langfristig zu erwartenden intensiveren Mechanisierungsformen in den Beförderungs- und Verteilprozessen innerhalb der Paketeingangs- und -abgangsstellen werden bei der außerbetrieblichen Beförderung, Annahme und Zustellung von Paketsendungen lediglich organisatorische Maßnahmen, vor allem im Hinblick auf die Einlieferung und Vorbereitung der Pakete durch Großkunden, möglich.

These 2: Mittelfristig veränderbare Bedingungen

(1) Wegen des starken Rationalisierungsdrucks im Paketdienst ist mittelfristig mit begrenzten Einschränkungen in der Variabilität des Sendungsflusses zu rechnen:

Gegen eine Gewährung weiterer Gebührenvorteile wird es möglich sein, zeitliche und räumliche Einlieferungsformen der Großkunden stärker den Kapazitätsanforderungen der bestehenden Paketeingangs- und -abgangsstellen anzupassen (Vereinbarung von Einlieferungssterminen zwischen Post und Kunden, Konzentration von Großeinlieferungen in bestimmten Postämtern).

Zudem wird sich die zeitliche Variabilität des Paketeingangs durch zunehmenden Einsatz von Paketspeicherbändern in ihrem Einfluß auf die Gestaltung innerbetrieblicher

Beförderungs- und Verteilprozesse weiter reduzieren lassen. Dadurch kann auch die Kapazitätsauslastung im Paketdienst verbessert werden.

(2) In den Verteilprozessen wird der Rationalisierungsdruck zu einer Standardisierung der Verteilobjekte führen. Während eine Standardisierung von Form, Größe und Gewicht der Pakete mittelfristig partiell durchsetzbar sein wird, sind im Hinblick auf Anschriftenmerkmale nur geringfügige Teilstandardisierungen zu erwarten (z.B. das Auftragen leicht erkennbarer Postleitzahlen).

Damit werden sich jedoch die gegenwärtig bekannten Mechanisierungsformen nicht grundsätzlich ändern, d.h. der hohe Anteil manueller Arbeit kann nur wenig reduziert werden.

These 3: Zeitperspektiven für eine weitere Mechanisierung im Paketdienst

(1) Die Zeitperspektive für technisch-organisatorische Veränderungen im Paketdienst muß im Zusammenhang mit dem hier bestehenden starken *Rationalisierungsdruck* gesehen werden.

- Dieser ergibt sich im wesentlichen aus den außerordentlich großen *Rentabilitätsschwierigkeiten*, die vor allem auf folgende Bedingungen zurückzuführen sind:
 - + *Annahmepflicht, Einzelgutabfertigung und politische Preise* (Gebühren) als vorgegebene Produktionsbedingungen der Post bedeuten besonders im Paketdienst eine auf Rentabilität ausgerichtete Produktionsorganisation.
 - + Diese Lage wird erschwert durch die *Konkurrenzsituation*, in der sich die Post im Paketdienst befindet, verbunden mit der *Tendenz zur Privatisierung* von Paketbeförderungsprozessen, die sich in zweifacher Weise auswirken kann:
 - Veränderungen der Beförderungsarten im Handel, besonders zunehmende Eigenbeförderung, können zu Verkehrsrückgängen führen und damit zu Kapazitätsauslastungsproblemen der technischen Anlagen der Post.
 - Auch durch Gebührenerhöhungen der Post kann es zu privater Übernahme von Beförderungsfunktionen kommen und damit zu Verkehrsrückgängen.

Die Post ist also nicht in der Lage, ihre Gebühren auch nur annähernd entsprechend ihrer Kosten zu gestalten.

Die Privatisierungstendenzen beziehen sich nicht auf die kostspielige, gering technisierte Paketverteilung und Zustellung. Dadurch verbleiben der Bundespost gerade die unrentablen Prozesse.

- + Die *personalintensive* Produktion bei geringer Technisierung der Prozesse, d.h. hohe Personalkosten, ist als weitere schwergewichtige Ursache der Kostenunterdeckung im Paketdienst anzusehen.
- Unabhängig von den Rentabilitätsproblemen ist die zunehmende *Personalverknappung* im Paketdienst weitere Bedingung des Rationalisierungsdrucks. Die angespannte Arbeitsmarktlage besteht insbesondere in industriellen Ballungszentren und kann auch in absehbarer Zeit nicht entschärft werden, da die Post in bezug auf die Standortwahl von Paketumschlags-, abgangs- und -eingangsstellen von Bundesbahn und Industrie abhängig ist.

(2) Trotz dieses starken Rationalisierungsdrucks ist *kurzfristig* nicht mit umfangreichen Mechanisierungsmaßnahmen im Paketdienst zu rechnen: Da Investitionsvorhaben im stark defizitären Paketdienst grundsätzlich nur mit Überschüssen aus anderen Dienstzwei-

gen finanziert werden können und da mit einer stärkeren Durchsetzung des Rentabilitätsprinzips diese Finanzierungsform möglicherweise eingeschränkt wird, werden im Zusammenhang mit dem allgemein eingegengten Finanzspielraum der Post nur schrittweise Mechanisierungsmaßnahmen möglich sein.

(3) Der tendenziell steigende Rationalisierungsdruck im Paketdienst wird *mittelfristig* eine Ausdehnung der heute bereits eingeführten technisch-organisatorischen Verfahren bewirken. In Paketumschlag und Abgang werden die neuen Verfahren auf die bereits bestehenden Zentralpaketumschlagstellen übertragen werden. Die zielgesteuerte Paketverteilung im Eingang wird von weiteren Eingangsstellen übernommen werden.

(4) Eine wichtige Voraussetzung der durchgängigen Einführung der genannten Mechanisierungsmaßnahmen wäre eine weitere Zentralisierung der Eingangs-, Abgangs- und Umschlagstellen. Diese sind bestenfalls *langfristig* gegenüber Großkunden durchzusetzen. Unabhängig von weiteren Zentralisierungsmaßnahmen können im Zusammenhang mit einer weiteren Standardisierung der Pakete innerbetriebliche Beförderungs- und Verteilprozesse weiter vereinfacht werden.

Zielgesteuerte Paketverteilanlagen im Paketeingang werden langfristig in stärkerem Umfang aufwendige innerbetriebliche Beförderungssysteme verändern. Langfristig ist zu erwarten, daß auch in Abgang und Umschlag zielgesteuerte Verteilanlagen in größerem Ausmaß eingeführt werden. Erst dadurch würde der Anteil manueller Arbeit in Beförderungs- und Verteilprozessen in größerem Umfang reduziert bzw. erst dann wären umfangreichere Personaleinsparungen möglich.

c) Personelle Auswirkungen bei der Mechanisierung im Paketdienst

These 4: Veränderung der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen

(1) *Zuarbeiten*: Bei den mittelfristig erwartbaren technisch-organisatorischen Veränderungen in Zentralpaketumschlagstellen ist mit einer leichten Abnahme von Zuarbeits-tätigkeiten zu rechnen. Der Inhalt dieser Tätigkeiten verändert sich teilweise durch eine strenger determinierte Zuarbeit zur Förderanlage (Band). Die Qualifikationsanforderungen verändern sich nicht wesentlich. Auch die Bewertung bleibt gleich. Dies gilt auch bei der Einführung zielgesteuerter Paketverteilung.

Erst mit der langfristig zu erwartenden weiterführenden Mechanisierung ist mit einem stärkeren Wegfall von Zuarbeitstätigkeiten zu rechnen. Zumindest im Zusammenhang mit Sonderbehandlungen von Paketen werden diese auch langfristig bestehen bleiben.

(2) *Verteilarbeiten*: Auch diese Tätigkeiten werden erst mittelfristig in geringem Maße abnehmen. Sie werden stärker von Förderanlagen abhängig werden.

Qualifikationsanforderungen und Bewertungen werden sich mittelfristig nicht grundlegend verändern.

Soweit mittelfristig zielgesteuerte Paketverteilanlagen im Paketeingang eingeführt werden, ist mit einem Wegfall von Tätigkeiten des manuellen Verteilens zu rechnen (Zunahme des Anteils der „bandfähigen Sendungen“).

Für nicht „bandfähige Sendungen“ sowie für Sonderbehandlungen werden die Tätigkeiten des manuellen Verteilens weiterhin notwendig sein.

Durch die langfristig erwartbaren technisch-organisatorischen Veränderungen werden Verteilarbeiten zum großen Teil überflüssig werden.

(3) *Codieren*: (hier: Eingeben von Steueranweisungen in das Verteilband): Mit der zielgesteuerten Paketverteilung entstehen neue Codiertätigkeiten. Sie sind stark anlageorientiert und haben repetitiven Charakter.

Es handelt sich dabei um eine Anlernertätigkeit mit Anforderungen an Code-Kenntnissen. Mit der mittel- bis langfristig zu erwartenden zunehmenden Ausdehnung zielgesteuerter Paketverteilung ist mit einer stärkeren Zunahme dieser Tätigkeiten zu rechnen. Die Bewertung der Codiertätigkeiten entspricht denen der manuellen Verteilung.

(4) *Kontroll- und Überwachungstätigkeiten*: Mittelfristig ist eine stärkere Zunahme an Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten zu erwarten.

Durch die im Prinzip geringen technischen Veränderungen bleiben auch diese anlageorientierten Tätigkeiten im wesentlichen gleich. Auch Qualifikationsanforderungen (Anlernung) und Bewertung werden gleich bleiben. Langfristige Aussagen sind nicht möglich.

(5) *Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten*: Die Qualifikationsanforderungen sind anlagespezifisch, handwerklich und technisch (Ingenieure, Facharbeiter); sie werden im Verhältnis zu den übrigen genannten Qualifikationen höher bewertet.

Mittelfristig werden diese Tätigkeiten zunehmen; langfristig ist mit einer Abnahme zu rechnen.

Mit intensiveren Mechanisierungsformen (elektronische Bauteile) werden sich die Qualifikationsanforderungen ändern.

(6) *Anlagensteuerung*: Im Rahmen der technischen Verbesserungen sowie der Neuorganisation bei Paketumschlag und -abgang entstehen neue Steuerungstätigkeiten. Die Qualifikationsanforderungen sind anlage- und betriebsspezifisch.

Die Bewertung liegt höher als die der anderen Tätigkeiten mit Ausnahme von Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten. Mittelfristig ist mit einer leichten Zunahme dieser Tätigkeiten zu rechnen.

These 5: Auswirkungen auf Arbeitskräfte

(1) *Freisetzungen, Umsetzungen, Entlassungen*: Kurzfristig wird die Zahl der Arbeitsplätze im Paketsdienst nur geringfügig abnehmen.

Bei der zu erwartenden Mechanisierung ist mittelfristig jedoch mit einem leichten Rückgang der Zuarbeiten und Verteilarbeiten zu rechnen.

Die dadurch frei werdenden Arbeitskräfte werden überwiegend durch sogenannten natürlichen Abgang (Fluktuation, Altersgründe etc.) ausscheiden. Diese „verdeckten“ Entlassungen werden besonders weibliche Teilzeit- und Abrufkräfte betreffen.

Langfristig werden Zuarbeiter und Verteilkräfte in zunehmendem Maße freigesetzt werden. Die geringe Qualifikation dieser Kräfte wird ihre Weiterverwendung bei der Post stark erschweren. Soweit es sich um Beamte handelt, werden sie immer weniger Voraussetzungen für einen Aufstieg mitbringen. Auch Umsetzungen werden wegen dieser Qualifikationsvoraussetzungen für Beamte und nichtbeamte Arbeitskräfte immer schwerer werden. Ein weiterer Einsatz dieser freiwerdenden Kräfte wird vor allem auch deshalb erschwert, weil sich mit zunehmender Technisierung die Gesamtzahl der Arbeitsposten bei der Post in allen Bereichen reduzieren wird. Umsetzungen außerhalb der Stelle, innerhalb des Amtes können zu Qualifikationsverlusten führen.

Im allgemeinen bringen die geringqualifizierten Kräfte nur ungenügende Voraussetzungen für Umschulungsmaßnahmen mit. Langfristig werden also Entlassungen in größerem Ausmaß bei diesen Kräften nicht zu umgehen sein. Sie werden vor allem nichtbeamtete Arbeitskräfte betreffen.

Beamtete Arbeitskräfte können u.U. teilweise bei Codierung und Zustellung eingesetzt werden.

(2) *Veränderungen in den Einsatzbedingungen:* Durch die mittelfristig erwartbaren technisch-organisatorischen Veränderungen ist generell eine Verringerung der körperlichen Belastung der Kräfte bei Verteilung und Zuarbeit zu erwarten, was jedoch nur männliche Arbeitskräfte betrifft. Weibliche Arbeitskräfte dagegen werden dadurch in vielen Arbeitsgängen überhaupt erst einstellbar. Dies gilt besonders für Belade- und Entladevorgänge. Die insgesamt repetitive Arbeit, die meist einseitige körperliche Belastung mit sich bringt, wird im allgemeinen auch durch die psychisch-nervlichen Belastungen erhöht.

Die mit der weiteren Technisierung mögliche Steuerung der Arbeitsabläufe wird im allgemeinen zu einer zeitlichen Intensivierung der Arbeiten an allen Arbeitsplätzen führen. Die mittelfristig erwartbare geringe Technisierung im Zusammenhang mit der zeitlichen Variabilität des Sendungsflusses wird einen Schichtdienst auch weiterhin erforderlich machen.

(3) *Rekrutierung:* Der heute im Paketdienst arbeitende hohe Anteil an geringqualifizierten Kräften wird am Arbeitsmarkt rekrutiert. Für die Gruppe der Zuarbeiter und der Verteilkräfte werden heute in zunehmendem Maße weibliche Teilzeit- und Abrufkräfte sowie Gastarbeiter rekrutiert.

Die nicht vollbeschäftigten Kräfte erlauben im allgemeinen einen zeitlich hochflexiblen Arbeitseinsatz und damit ein wirtschaftliches Abfangen des zeitlich variablen Verkehrsflusses.

Eine zunehmende Rekrutierung derartiger Kräfte schafft der Post bei den langfristig zu erwartenden Entlassungen einen relativ hohen Dispositionsspielraum, bedeutet also eine geringere soziale Sicherheit für die betroffenen Arbeitskräfte.

Überwachungs- und Kontrollkräfte, die typische Anlernkräfte sind, können mittel- und langfristig aus der Post selbst rekrutiert werden. Es wird sich dabei generell um Kräfte handeln, die mittel- bis langfristig an anderen Stellen durch Rationalisierung freigesetzt worden sind. Soweit Codierarbeiten nicht als Verbundtätigkeiten auftreten, gilt für ihre Rekrutierung das gleiche.

Sofern für Instandhaltung und Wartung technisch qualifizierte Kräfte vom Arbeitsmarkt rekrutiert werden müssen, wird die Post in bezug auf diese Kräfte bei konstanter Bewertung in eine zunehmende Knappheitslage geraten. Die Rekrutierungsprobleme, die heute bereits bestehen, werden sich mittelfristig stark verschärfen. Damit entsteht die Gefahr einer Übernahme von Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten durch postfremde Kräfte.

Die Verfügbarkeit dieser Kräfte hängt langfristig insbesondere von der Besoldungspolitik der Post ab.

B. Übergang von teilmechanisierten Produktionsprozessen zur Teilautomation durch Einsatz elektronischer Datenverarbeitung: Postbankdienste

1. Postscheckdienst

a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand¹

(1) Die Produktionsprozesse in den Postbankdiensten (Postscheck und Postsparkassendienst) sind in hohem Maße mit den *Prozessen* in anderen Dienstleistungsbereichen der Post (vor allem Briefdienst und allgemeiner Postdienst, insbesondere Schalterdienste) verknüpft. Die gegenwärtigen Maßnahmen zur Rationalisierung und Mechanisierung im Postscheckdienst beschränken sich jedoch ausschließlich auf die technisch-organisatorische Veränderung der in den Postscheckämtern organisierten Produktionsprozesse. In den meisten Postscheckämtern werden die zentralen Produktionsprozesse (Verteil-, Buchungs-, Prüfprozesse) noch überwiegend manuell vollzogen; lediglich einzelne Arbeitsschritte sind durch den Einsatz von Buchungsmaschinen mechanisiert (Teilmechanisierung).

(2) Bei den Versuchen zu technisch-organisatorischen Veränderungen dieser Prozesse werden *verschiedene Mechanisierungsformen* angewandt: intensivere Formen der Mechanisierung durch den Einsatz von Magnetkontenkartenmaschinen in Buchungsprozessen, Versuche zur Teilautomation durch Einsatz von EDV in Verteil-, Buchungs- und Prüfprozessen mit verschiedenen Formen der Dateneingabe, Versuche zur Teilautomation von Sonderverfahren (Dauerauftragsdienst, Klarschriftleseverfahren). Als wichtigste Rationalisierungsmaßnahme gilt der Versuch zur „elektronischen Kontenführung“ im Postscheckamt Hamburg², bei dem das Problem der Dateneingabe über das Codieren von Originalbelegen gelöst wird. Durch dieses sogenannte „automatische Buchungssystem“ wird der überwiegende Teil der im Postscheckamt organisierten Produktionsprozesse verändert:

1 Zum Zeitpunkt der Erhebungen im Frühjahr 1970

2 Die hier gemachten Angaben stützen sich im wesentlichen auf die Untersuchungen der im Postscheckamt Hamburg durchgeführten technisch-organisatorischen Maßnahmen. Zum Untersuchungszeitpunkt galt die „elektronische Kontenführung“ als das zukunftsträchtigste Verfahren im Postscheckdienst.

Die später – im Jahr 1971 – erfolgte Umorientierung der technisch-organisatorischen Planungen im Postscheckdienst, die zum Ausbau und verstärktem Einsatz des Direkteingabeverfahrens führten, war damals noch nicht abzusehen. (Ende 1971 wurde das Direkteingabeverfahren im Postscheckamt Essen vollständig und in den Postscheckämtern Nürnberg, Berlin und München teilweise eingeführt.)

Die in diesem Bericht dargestellten generellen Überlegungen zur technisch-organisatorischen Entwicklung im Postscheckdienst schließen die Analyse der Bedingungen und Konsequenzen des Direkteingabeverfahrens als alternative Möglichkeit zur Teilautomation grundsätzlich mit ein. Eine genauere Untersuchung dieses Verfahrens und der dabei aufgetretenen Probleme seiner gegenwärtigen Einführung in mehreren Postscheckämtern konnte zum Untersuchungszeitpunkt nicht geleistet werden.

Die Bedeutung des in diesem Bericht untersuchten „automatischen Buchungssystems“ („elektronische Kontenführung“) wird durch die jüngste Entwicklung jedoch nicht geschmälert, da auch in den Planungen der Bundespost langfristig dieses Verfahren als 2. Stufe nach dem Direkteingabeverfahren weiterhin als gegenwärtig höchstmögliche Entwicklungsstufe angestrebt wird.

- Die bislang weitgehend manuell vollzogenen und teilmechanisierten *Buchungs- und Prüfprozesse* werden in einen Vorbereitungsprozeß (*Codieren*) und einen technisch autonom ablaufenden Prozeß (maschinelle Bearbeitung) aufgespalten.
- Bisher manuelle Verteilvorgänge werden vollständig in das maschinelle Verfahren einbezogen; aufgrund der partiellen Durchsetzung der Teilautomation müssen die maschinell verteilbaren Belege jedoch in einem gesonderten Verteilvorgang aussortiert werden.
- Im Zusammenhang mit der maschinellen Bearbeitung werden auch einzelne *vor- und nachgelagerte Arbeitsprozesse* (z.B. Verpackung), die vorher manuell durchgeführt wurden, mechanisiert.

Gegenwärtig umfaßt die Teilautomation auch in den Versuchsbetrieben nur einen sehr geringen Teil der Postscheckkonten, und auch da nur einen beschränkten Anteil der Buchungs- und Prüfprozesse; der Versuch zur Teilautomatisierung ist durch die gleichzeitige Durchführung anderer Rationalisierungsmaßnahmen (Magnetkontenkartenverfahren) belastet und in seiner Entwicklung behindert (innerbetriebliche Probleme).¹

(3) Der wenig fortgeschrittene Stand der Teilautomation im Postscheckdienst trotz relativ langer Versuchszeiten ist auf folgende *Schwierigkeiten* zurückzuführen: Abhängigkeit vom technisch-organisatorischen Stand anderer Postdienste (insbesondere im halbbaaren Zahlungsverkehr); ständige Erweiterung der Auftragsarten aufgrund der Konkurrenz zum privaten Bankwesen; Abhängigkeit von der technisch-organisatorischen Entwicklung in den Girodiensten von Banken und Sparkassen; Schwierigkeiten in der Standardisierung der unmittelbaren Kundenbeziehungen (z.B. Standardisierung der Belege, Schrift etc.); Probleme der Kapazitätsauslastung aufgrund von besonderen Zeitanforderungen beim Buchen; Abhängigkeit von der Entwicklung der notwendigen Technologien durch Lieferfirmen (vor allem für betriebsspezifische Anlagen).

b) Entwicklungsperspektiven der Teilautomation

These 1: Langfristig wirksame Bedingungen

(1) Die Anforderungen an den *generellen Zugang* zu den Leistungen des Postscheckdienstes als spezifisch öffentlichem Dienst werden sich auch langfristig im Kern nicht reduzieren lassen. Die Auftragserteilung im unbaren Zahlungsverkehr wird auch langfristig über den Briefdienst möglich sein müssen. Der allgemeine Zugang zum Postscheckdienst über den halbbaaren Zahlungsverkehr (Zahlkarten und Zahlungsanweisungsdienst) muß langfristig aufrecht erhalten bleiben. Das bedeutet, daß Belege in materieller Form auch dann in die Arbeitsprozesse des Postscheckamts eingehen, wenn für einen bestimmten Teil des Überweisungsverkehrs durch den Einsatz anderer Informationsmedien (Bandaustausch mit Großkunden) belegloses Buchen möglich sein sollte. Damit werden langfristig zumindest für einen Teil der Buchungsvorgänge Verteilprozesse und die Vorbereitung der Belege für die maschinelle Bearbeitung notwendig bleiben.

(2) Auch aus *Sicherheitsanforderungen* und aus Gründen der Dokumentation ist langfristig damit zu rechnen, daß die zentralen Produktionsprozesse im Postscheckamt zumindest für einen großen Teil der Konten auf der Grundlage von Belegen durchgeführt werden.

¹ Bezieht sich auch hier vor allem auf die Probleme beim Einsatz des „automatischen Buchungssystems“ im Postscheckamt Hamburg

(3) Die *Vielfalt der Belege* als Ausdruck der Differenzierung der Auftragsarten wird sich auch langfristig nicht vollständig einschränken lassen, da sowohl die Konkurrenzsituation des Postscheckamts auf dem Markt für Bankdienste wie auch die in einzelnen Auftragsarten durchgesetzten Anforderungen von Großkunden sich langfristig nicht grundlegend verändern werden. Zugleich werden Anforderungen an Generalität einerseits und die Berücksichtigung der Interessen von Großkunden, insbesondere der Banken, andererseits eine *durchgehende* Standardisierung der Belege in maschinengerechter Form langfristig nicht gestatten. Damit wird zumindest für einen Teil der Belege die Umsetzung in maschinengerechte Form notwendig sein, sei es durch Codieren oder durch andere Formen der Dateneingabe.

(4) Aus durchgesetzten *zeitlichen Anforderungen* an den Postscheckdienst (24-Stunden-Buchung) und aus den Zahlungsgewohnheiten der Gesellschaft sich ergebende Verkehrsspitzen werden ebenso weiter gegeben sein und die Durchführung der Arbeitsprozesse im Postscheckamt vor Kapazitätsauslastungsprobleme stellen. Das gilt für die Auslastung der Kernspeicher und der Verarbeitungskapazität der EDV-Anlage und in noch stärkerem Maße für die Arbeitsvorgänge an den Codierplätzen. Eine partielle Abschwächung der Kapazitätsauslastungsprobleme ist jedoch aufgrund der vergrößerten Anzahl instrumentalisierter Kundenbeziehungen (Bandaustausch mit Großkunden) zu erwarten.

These 2: Mittelfristig veränderbare Bedingungen

(1) Mittelfristig sind Abmachungen mit privaten Banken und Sparkassen über die Beleggestaltung im unbaren Überweisungsverkehr und damit die Durchsetzung von *Teilstandardisierungen* zu erwarten. Damit kann der Arbeitsaufwand für die Vorbereitung der Belege teilweise reduziert werden.

(2) Trotz weiterbestehender Konkurrenzsituation wird die aus der Vielzahl der Auftragsarten resultierende *Belegvielfalt* bei steigendem Rationalisierungsdruck eingeschränkt werden. Damit erhöht sich die Durchsetzungsmöglichkeit der Verwendung posteigener Belege, die maschinengerecht mit festen Daten ausgestattet sind und somit maschinell verteilt werden können; da damit nur noch die variablen Kundendaten codiert werden müssen, vermindert sich gleichzeitig der Codieraufwand.

(3) Durch weitere Einschränkung der *Sicherheitsanforderungen* mit generellem Wegfall des Lastschriftzettels und die Durchsetzung des Wegfalls von Gutschriftsabschnitten werden mittelfristig günstigere Voraussetzungen für andere Möglichkeiten der Dateneingabe, insbesondere der Direkteingabe in EDV-Anlagen, als Alternative zur Belegvorbereitung durch Codieren auf dem Originalbeleg geschaffen.¹

(4) Mittelfristig ist außerdem zu erwarten, daß für Großkunden und Banken *standardisierte Belege*, auf denen die variablen Kundendaten maschinell lesbar aufgedruckt sind (oder z.B. bei Banken direkt auf Band eingegeben sind), durchgesetzt werden können. Die Prozesse der Belegvorbereitung in den Postscheckämtern sind dann für einen bestimmten Teil der durchzuführenden Buchungen nicht mehr erforderlich.

1 Hier ist eine andere Form des Direkteingabeverfahrens gemeint als es zur Zeit eingeführt wird. Beim gegenwärtigen Verfahren findet immer noch parallel zur Direkteingabe ein vollständiger „Durchlauf“ der Originalbelege statt. Daher kann dieses Verfahren auch nur als Zwischenlösung angesehen werden.

These 3: Entwicklungsperspektiven von intensiveren Formen der Mechanisierung als Zwischenlösung

Die Einführung von Magnetkontenbuchungsmaschinen anstelle der konventionellen Buchungsmaschinen stellt insofern eine intensivere Form der Mechanisierung von Buchungs- und Prüfungsgängen an den Buchungsplätzen dar, als dadurch einzelne, vorher manuell durchzuführende Arbeitsschritte (Abschlußarbeiten, Ausschreiben von Kontoauszügen) nun maschinell durchgeführt werden.

Da mittelfristig eine Ausweitung der Teilautomation zu erwarten ist, ist kurz- bis mittelfristig mit dem weiteren Einsatz von Magnetkontenbuchungsmaschinen nur als Zwischenlösung zu rechnen.¹ Aufgrund ihrer begrenzten wirtschaftlichen Effizienz wird diese Form der intensiveren Mechanisierung mittel- bis langfristig von der Teilautomation verdrängt werden.

These 4: Zeitperspektiven der Einführung der Teilautomation im Postscheckdienst

(1) Kurzfristig ist allenfalls mit einer weiteren Ausdehnung der Teilautomation² auf eine größere Anzahl von Postscheckkonten im Versuchsbetrieb Hamburg zu rechnen, allerdings unter der Voraussetzung, daß sich die wesentlichen Verzögerungsursachen der Ausweitung, die in der begrenzten Anzahl gelieferter Codiergeräte zu sehen sind, überwinden lassen.

Die großen EDV-Hersteller sind gezwungen, diese Entwicklungsarbeiten für postspezifische Technologien zu übernehmen, um die Ausweitung ihres Markts für postunspezifische EDV-Anlagen nicht zu gefährden. Auch sind kleinere Firmen aufgrund ihrer schwierigeren Produktionsbedingungen selten in der Lage, diese Marktlücke wahrzunehmen. Die beschränkte Entwicklungs- und Fertigungskapazität der großen EDV-Hersteller für diese postspezifische Technik läßt jedoch eine weitergehende Ausdehnung der Teilautomation nur in mittelfristiger Perspektive erwarten.

Außer diesen Schwierigkeiten ist die kurzfristige Ausweitung der Teilautomation über den Versuchsbetrieb Hamburg hinaus durch mangelnde Koordination der planenden und entscheidenden Stellen sowie durch große Planungsfehler behindert (vgl. Teil III.).

(2) Mittelfristig ist eine Übernahme des automatischen Buchungssystems von weiteren Postscheckkassen in der gegenwärtigen Form unter Berücksichtigung der mittelfristig möglichen Veränderungen (vor allem der Dateneingabe) zu erwarten. Unabhängig von der sukzessiven Übernahme von Postscheckkonten in das automatische Buchungssystem werden überall dort, wo EDV-Anlagen in Postscheckkassen installiert werden bzw. die anderweitige Nutzung von EDV-Anlagen im Postbereich (Postsparkassenamt, Rechenzen-

1 Gegenwärtig – Ende 1971 – ist die Einführung von Magnetkontenkartenmaschinen im wesentlichen bereits abgeschlossen.

2 Bezieht sich auf die Form der Teilautomation, in der die Dateneingabe über das Codieren des Originalbelegs erfolgte, und nicht auf das Direkteingabeverfahren (s.a. Fußnote 1), S. 45)

trum) möglich ist, Sonderverfahren (Dauerauftragsdienst, Klarschriftleseverfahren¹) auf teilautomatisierte Verfahren umgestellt bzw. eingeführt werden.²

(3) In langfristiger Perspektive ist eine durchgehende Teilautomation in allen Postscheckämtern zu erwarten, wobei mit einer Zusammenlegung kleinerer Postscheckämter zu rechnen ist.

c) Personelle Auswirkungen bei der Teilautomation des Postscheckdienstes

These 5: Veränderung der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen

(1) *Verteilen*: Mit der sukzessiven Ausdehnung der Teilautomation im Postscheckdienst wird der gegenwärtig hohe Anteil manueller Verteiltätigkeiten wesentlich reduziert werden. Mittelfristig wird jedoch nur ein bestimmter Anteil der Verteiltätigkeiten (für Konten in „automatisierten Kontenrahmen“) durch einen technisch-autonomen Verteilprozeß ersetzt werden. In dieser Zeitperspektive werden gleichzeitig bestimmte neue manuelle Verteiltätigkeiten entstehen, die auf das Aussortieren maschinenfähiger Belege ausgerichtet sind. Da nicht zu erwarten ist, daß sich die Standardisierungsanforderungen an Postscheckbelege langfristig vollständig durchsetzen lassen werden, wird diese Art der Verteiltätigkeiten auch weiterhin in geringerem Umfang notwendig bleiben. Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen bei den Verteilvorgängen werden sich dadurch geringfügig verändern: Da an die Stelle von inhaltlichen Kriterien (Kontonummer etc.) zunehmend anlagespezifische Kriterien („maschinenfähig“) der Verteilung treten (einfaches Aussortieren), ist zu erwarten, daß die Verteiltätigkeiten langfristig im Verbund mit anderen Tätigkeiten der Zuarbeiten beim maschinellen Verfahren vollzogen werden. Damit ist tendenziell mit einer Abwertung der traditionellen Verteiltätigkeiten zu rechnen.

(2) *Buchen und Prüfen*: Mit der mittelfristig zu erwartenden Übernahme von Postscheckkonten in den automatischen Kontenrahmen werden Buchungs- und Prüftätigkeiten sukzessiv entfallen. Der Teil der Buchungs- und Prüfvorgänge, die auch mittelfristig im alten Verfahren ablaufen, wird jedoch auch weiterhin Buchungs- und Prüftätigkeiten erfordern, die dem gegenwärtigen konventionellen Verfahren entsprechen. Der Wegfall dieser Tätigkeiten im gesamten Postscheckdienst ist erst auf lange Sicht zu erwarten.

(3) *Datenaufbereitung*: Bei der Teilautomation werden die bisher teilmechanisierten Buchungs- und Prüfvorgänge durch technisch autonom ablaufende Buchungs- und Prüfprozesse ersetzt. Aufgrund nicht durchgesetzter Standardisierungsanforderungen werden dabei Prozesse der Belegvorbereitung notwendig, die neue Tätigkeiten entstehen lassen.

1 Zu berücksichtigen sind auch noch andere Sonderverfahren, die hier nicht gesondert untersucht wurden: Sammelüberweisungsverfahren DV (PsychA Köln) und Sammeleinziehungsverfahren DV (PsychA Nürnberg).

2 Der Einsatz von EDV-Anlagen im Zusammenhang mit dem z.Z. eingeführten Direkteingabeverfahren ermöglicht eine frühzeitigere und in mittelfristiger Perspektive umfangreichere Umstellung bzw. Einführung von Sonderverfahren mit Hilfe von EDV-Anlagen. Wenn auch im Augenblick die bisherigen Auswirkungen des neu eingeführten Direkteingabeverfahrens sowie dessen weitere Entwicklung noch nicht abzusehen ist, so scheint trotzdem auch hier die Vermutung nahezu liegen, daß weniger das Direkteingabeverfahren selbst, als vielmehr die dadurch ermöglichte Umstellung der Sonderverfahren auf EDV den eigentlichen Rationalisierungserfolg ausmachen (s.a. Fußnote S. 52). Da in fast allen Sonderverfahren Dienstleistungen für wenige Großkunden erbracht werden, wird durch diese Entwicklung die These von der differentiellen, bestimmten Interessen dienenden Durchsetzung technisch-organisatorischer Veränderungen im Postscheckdienst erhärtet.

Bei der Beibehaltung von Originalbelegen, deren Merkmale maschinell gelesen werden, sind Tätigkeiten zur maschinengerechten Standardisierung der Belege erforderlich (Codieren). Es handelt sich dabei um anlagespezifische, repetitive Tätigkeiten, die mit hohen physischen und nervlichen Belastungen verbunden sind. Im Gegensatz zu den konventionellen Buchungs- und Prüftätigkeiten bestehen bei den *Codiertätigkeiten* keine Anforderungen an die Beherrschung instrumenteller und normativer Buchungsregeln; Qualifikationsanforderungen beschränken sich auf manuelle Fertigkeiten beim Bedienen der Codiergeräte. Es handelt sich dabei um spezifische Anlernqualifikationen, die anderweitig nicht verwertbar sind.

Die teilweise Einschränkung der Sicherheits- und Dokumentationsanforderungen an die Leistungen des Postscheckdienstes wird mittelfristig die Möglichkeit eröffnen, anstelle der Belegstandardisierung durch Codieren andere Formen der Dateneingabe, insbesondere Formen der Direkteingabe, einzusetzen. Damit können Codiertätigkeiten in der bisherigen Form entfallen und durch *Tätigkeiten an Direkteingabegeräten* ersetzt werden.¹ Wesentliche Änderungen der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen sind dadurch jedoch nicht zu erwarten.

Der Wegfall aller Tätigkeiten der Datenaufbereitung (Codieren, Direkteingabe etc.) ist auch langfristig nicht zu erwarten, da eine durchgehende maschinengerechte Standardisierung der Belege durch die Kunden auf lange Sicht nicht durchsetzbar sein wird. Die partielle Durchsetzung von Standardisierungsanforderungen bei einem Teil der Kunden (Großkunden, Banken) und die weitere Entwicklung von Lesegeräten wird jedoch langfristig einen Teil dieser Vorbereitungstätigkeiten für das maschinelle Verfahren entfallen lassen.

(4) *Vorbereiten des maschinellen Verfahrens (Programmieren mit Systemanalyse)*: Mit der Teilautomation entstehen in geringem Umfang Tätigkeiten mit prozeß- und anlagespezifischen, verhältnismäßig hohen Qualifikationsanforderungen. Langfristig werden diese Tätigkeiten im Postscheckdienst zunehmen, jedoch wird ihr Umfang begrenzt bleiben.

(5) *Durchführung des maschinellen Verfahrens (Maschinenbedienung)*: Anlageorientierte Bedienungs- und Kontrolltätigkeiten zur Durchführung der technisch autonom ablaufenden Buchungs- und Prüfprozesse werden ebenfalls langfristig stärker zunehmen, jedoch wird auch ihr Umfang begrenzt bleiben. Es handelt sich um Anlernfähigkeiten ohne repetitiven Charakter mit begrenzten Anforderungen an technische Kenntnisse.

(6) *Zuarbeiten*: Anlageorientierte, relativ gering qualifizierte Zuarbeitstätigkeiten mit unterschiedlichen Aufgaben werden auf lange Sicht zunehmen; sie werden zahlenmäßig keine Rolle spielen.

(7) *Nachgelagerte Kontrolle*: Auch mittelfristig werden die den eigentlichen Buchungsprozessen nachgelagerten Kontrolltätigkeiten (Prüfstelle, Nachforschungsstelle²) bestehen bleiben. Ein Teil der nachgelagerten Kontrolltätigkeiten wird bei einer weiteren Aus-

1 Auch hier ist nicht das neu eingeführte Direkteingabeverfahren gemeint, sondern nur eine Form, in der der bisherige Paralleldurchlauf der Originalbelege bereits reduziert ist (deswegen erst bei Einschränkung der Sicherheits- und Dokumentationsanforderungen)

2 Tätigkeiten bei der Aufklärung von Fehlern werden hier ebenfalls unter nachgelagerte Kontrolltätigkeiten zusammengefaßt.

dehnung der Teilautomation mittel- bis langfristig entfallen (Tätigkeiten in Buchungsprüfstelle), während ein anderer Teil auch langfristig bestehen bleiben wird (Nachforschungsstelle). Durch das maschinelle Verfahren werden sich jedoch auch hier Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen geringfügig verändern.

(8) *Zusammenfassende Anmerkungen zu Tätigkeiten in den Sonderverfahren:* Da die Umstellung des Dauerauftragsverfahrens und die Einführung des Klarschriftleseverfahrens auch unabhängig vom automatischen Buchungssystem möglich ist, ist zu erwarten, daß überall dort, wo EDV-Anlagen für die technisch-organisatorische Veränderung von Buchungs-, Prüf- und Verteilprozessen beim Postscheckamt eingesetzt werden, zuerst diese Sonderverfahren auf die Stufe der Teilautomation überführt (bzw. als teilautomatische Verfahren eingeführt) werden. Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen werden sich mittelfristig deswegen in den betroffenen Postscheckämtern zuerst bei diesen Verfahren verändern, vor allem deswegen, weil technisch-organisatorische Veränderungen hier vor geringen Standardisierungsschwierigkeiten stehen bzw. Produktionsprozesse betreffen, in denen Dienstleistungen für wenige Großkunden erbracht werden, bei denen die Kundenbeziehungen leichter instrumentell zu gestalten sind (Klarschriftleseverfahren).

Dadurch werden mittelfristig jeweils manuelle Tätigkeiten im Änderungsdienst und bei der Durchführung der Daueraufträge vollständig, Buchungs-, Prüf- und Verteiltätigkeiten in Buchhaltereien und Verteil- und Sonderlistenstellen, soweit sie durch technisch autonome Prozesse im Klarschriftleseverfahren ersetzt werden, teilweise entfallen. Für beide Verfahren entstehen anlagespezifische repetitive *Tätigkeiten* bei der direkten Eingabe der Daten über Band (im Klarschriftleseverfahren nur für nicht maschinell bearbeitbare und abgewiesene Belege.). Diese Tätigkeiten, die allein auf das Bedienen der Dateneingabegeräte (MDS-Geräte) ausgerichtet sind und spezifische, anderweitig nicht verwertbare Anlernqualifikationen erfordern, werden jedoch auf lange Sicht nur im Rahmen des Dauerauftragsdiensts erforderlich sein; bei der langfristig zu erwartenden stärkeren Durchsetzung von Standardisierungsanforderungen an Klarschriftlezahlkarten, bei ihrer durchgehenden Verwendung und der Abstimmung mit der Beleggestaltung im allgemeinen Buchungsverfahren werden Dateneingabetätigkeiten für das Klarschriftleseverfahren langfristig wieder entfallen. Insgesamt ist also mittelfristig mit einer stärkeren Zunahme dieses Typs von Tätigkeiten zu rechnen, der langfristig jedoch wieder an Bedeutung verliert bzw. nur in kleinerem Umfang bestehen bleibt.

Die gleichzeitig neu entstehenden Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen in der Vorbereitung und Durchführung dieser Sonderverfahren auf EDV-Anlagen (*Programmieren und Systemanalyse sowie Maschinenbedienen*) entsprechen den Strukturen der maschinellen Bearbeitung im automatischen Buchungssystem; es sind zum großen Teil Verbundtätigkeiten, die in einer neu geschaffenen institutionellen Einheit im Postscheckamt (Automationsabteilung) für alle Verfahren vollzogen werden. Neben diesen Tätigkeiten, die mit mittleren bis hohen Qualifikationsanforderungen verbunden sind, die über denen der Codierkräfte liegen, entsteht zudem ein geringfügiger Teil von anlagebezogenen manuellen *Zuarbeitstätigkeiten* mit niedrigen Qualifikationsanforderungen: Beide Tätigkeitsgruppen werden in Analogie zum automatischen Buchungssystem mit der weiteren Ausdehnung der Teilautomation langfristig zunehmen, einen bestimmten Umfang jedoch nicht überschreiten.

These 6: Auswirkungen auf die Arbeitskräfte

(1) *Freisetzungen*: Da kurzfristig die Ausdehnung der Teilautomation auf Versuchsbetriebe (im wesentlichen Postscheckamt Hamburg) beschränkt bleibt und die weitere Übernahme von Konten in automatischen Kontenrahmen nur schrittweise erfolgt, sind Freisetzungen nicht zu erwarten.¹ Mittelfristig wird der Rückgang von Handverteilertätigkeiten, der teilweise Wegfall von Buchungs- und Prüftätigkeiten in den Buchhaltereien lediglich dazu führen, daß die angespannte Personalsituation (hoher Personalfehlbestand, starke Fluktuation, hoher Anteil von Übertragungsleistungen aufgrund fehlender Vertreter u.ä.) gemildert wird. Erst wenn ein wesentlicher Anteil der Arbeitsprozesse im Versuchsbetrieb und nachfolgende auch in anderen Postscheckämtern teilautomatisiert ist, werden Freisetzungseffekte auftreten, die nicht mehr über den natürlichen Abgang geregelt werden können, sondern offen als Entlassungen zutage treten.

Dies wird mittel- bis langfristig in größerem Umfang vor allem die Arbeitskräfte betreffen, die im Angestelltenverhältnis als Handverteilkräfte und Buchungskräfte beschäftigt sind, also überwiegend weibliche Arbeitskräfte in unteren und mittleren Altersstufen. Da sich langfristig auch die Umsetzungsmöglichkeit auf Arbeitsplätze an den Codiergeräten und in der Bedienung und Kontrolle von EDV-Anlagen erschöpfen werden, ist nicht auszuschließen, daß auch Arbeitskräfte im Beamtenverhältnis, vor allem des mittleren weiblichen Dienstes, von Freisetzungen bedroht werden. Dies um so mehr, als langfristig auch zumindest ein Teil der Codierkräfte nicht mehr erforderlich sein wird. Damit wird die Situation auftreten, daß Beschäftigte im Postscheckdienst, für die mittelfristig das Problem der Freisetzung durch Umschulung auf Codiertätigkeiten gelöst wurde, auf ihren neuen Arbeitsplätzen langfristig wiederum durch Freisetzung gefährdet sind.

(2) *Umsetzungen*: Im gegenwärtigen Versuchsstadium wurden Codierkräfte teilweise und Maschinenbediener sowie Programmierer ausschließlich aus dem Postdienst rekrutiert. Diese Maßnahmen sind jedoch keine Umsetzungen im hier gemeinten Sinn. Sie sind durch die schwierige Arbeitsmarktsituation bedingt.

Erst mittelfristig ist mit umfangreicheren Umsetzungen zu rechnen: Dabei wird es sich in erster Linie um die Umschulung von Buchungs- und Handverteilkräften für Tätigkeiten an den Codiergeräten handeln. Bereitet diese Umsetzung aufgrund der geringen Qualifikationserfordernisse, die in kurzen Anlernzeiten innerbetrieblich erworben werden können, keine allzu großen Schwierigkeiten, so ist die Umschulung auf Programmier- und Bedienungs- und Kontrolltätigkeiten weitaus problematischer. Diese Tätigkeiten, für die längere Ausbildungslehrgänge im PTZ und bei den EDV-Herstellern notwendig sind, setzen bestimmte Fähigkeiten voraus, die bei den Arbeitskräften im konventionellen Verfahren nur partiell vorhanden sind. Größere Umsetzungsmöglichkeiten bestehen deswegen und auch wegen ihres Umfangs nur im Hinblick auf die Codiertätigkeiten. Da diese Tätigkeiten jedoch mittel- bis langfristig selbst teilweise entfallen, sind auch diese Möglichkeiten weitgehend begrenzt. Dabei wird sich zudem die Notwendig-

1 Bezieht sich nicht auf das Direkteingabeverfahren, bei dessen Einführung in jüngster Zeit wahrscheinlich in geringem Umfang Freisetzungen auftreten werden, die allerdings nur in verdeckter Form erscheinen, da durchgängig hoher Personalmangel herrscht. Die mit dem Direkteingabeverfahren angestrebten Personaleinsparungen sind bislang noch nicht klar zu erkennen, allerdings rechnet man nicht mit wesentlich höheren Einsparungen als beim Magnetkontenkarten-Verfahren, wo sie nur einen relativ geringen Umfang ausmachen. Die Personaleinsparungen, die durch die gleichzeitige Umstellung bzw. Einführung von Sonderverfahren auf EDV-Anlagen erreicht werden, müssen weit höher eingeschätzt werden. Klare Aussagen über das hier mögliche Ausmaß von Freisetzungen sind jedoch in der gegenwärtigen Situation kaum möglich.

keit der Umsetzung von Codierkräften ergeben, deren anlagespezifische Qualifikationen – im Gegensatz zu den traditionellen Verteil- und Buchungskräften – außerhalb des Amts fast nicht verwertbar sind.

(3) *Rekrutierung und Umschulung*: Codierkräfte und Maschinenbediener, an die mittlere Qualifikationsanforderungen gestellt werden, werden im gegenwärtigen Versuchsstadium und kurzfristig trotz angespannter Personalsituation nur zu einem geringen Teil vom Arbeitsmarkt rekrutiert, was mit spezifischen Arbeitsmarktschwierigkeiten zu erklären ist. Mittelfristig werden aufgrund von Freisetzungen in den Buchhaltereien und der Handverteilung innerbetriebliche Rekrutierung und Umschulung eine hervorragende Rolle spielen müssen. Während die Umschulung für Codiertätigkeiten relativ kurze Anlernzeiten erfordert, bedarf es für die Ausbildung der Maschinenbediener, an die höhere Qualifikationsanforderungen gestellt werden, längerer und aufwendigerer Umschulungsmaßnahmen.

Die Arbeitskräfte für die auch langfristig notwendigen manuellen, anlagebezogenen Zuarbeitstätigkeiten werden ebenfalls aus dem Amt rekrutiert werden, wobei zu einem späteren Zeitpunkt diese Umsetzungen wahrscheinlich mit Qualifikationsverlust verbunden sind.

Als äußerst schwierig gestaltet sich bereits jetzt die Rekrutierung von Arbeitskräften für Programmiertätigkeiten und Tätigkeiten bei der Systemanalyse, da Personen mit entsprechenden Qualifikationsvoraussetzungen nur in geringer Zahl im Amt vorhanden und auf dem Arbeitsmarkt nicht zu gewinnen sind. Für diese Gruppe ist auch langfristig ein Personalfehlbestand zu erwarten, zumal sie von der Wirtschaft abgezogen werden. Ein Arbeitskräfteüberschuß an niedrigeren und mittleren Qualifikationen bei gleichzeitigem Mangel an relativ hohen Qualifikationen wird die langfristig zu erwartende Personalsituation bestimmen.

(4) *Auf- und Abwertung*: Der größte Teil der in mittelfristiger Perspektive notwendigen Umsetzungen betrifft die Arbeitskräfte in Buchhaltereien und bestimmten Bereichen der Handverteilung, die für Tätigkeiten an den Codiergeräten umgeschult werden können. Wenn die vorläufigen Bewertungsmaßstäbe des Versuchsbetriebs weiterhin angewandt werden, treten dabei keine wesentlichen Veränderungen in der Bewertung auf. Da mittelfristig diese Umsetzungsmöglichkeiten nicht ausreichen bzw. die Codierkräfte selbst wiederum umgesetzt werden müssen, wird es zu Umsetzungen auch außerhalb der Betriebsabteilung des Postscheckamts in andere Abteilungen oder andere Postbereiche kommen, die mit Abwertungen oder zumindest Aufstiegsblockierungen verbunden sein können. Dies geschieht auch dann, wenn langfristig Handverteilkräfte und Buchungskräfte auf Arbeitsplätzen mit manuellen Zuarbeitstätigkeiten eingesetzt werden bzw. dort, wo bei durchgeführter Teilautomation traditionelle manuelle Tätigkeiten bestehen bleiben, die durch die maschinelle Bearbeitung entwertet wurden. Nur für einen geringen Teil der Arbeitskräfte, die über längere Ausbildungsmaßnahmen Qualifikationen von Maschinenbedienern oder Programmierern erreichen können, ist mit der Umsetzung eine Verbesserung der Bewertung und der Aufstiegschancen verbunden.

Insgesamt ist auf lange Sicht – vor allem nach dem teilweisen Wegfall von Codierkräften – mit einer Polarisierung der Qualifikationen und der Bewertungen zu rechnen: Einer Gruppe von Arbeitskräften, die in sich zwar unterschiedlich (Maschinenbediener und Programmierer), aber hoch bewertet wird, wird eine Gruppe von Arbeitskräften gegenüberstehen, die niedriger bewertet ist.

These 7: Personelle Auswirkungen von intensiveren Formen der Mechanisierung (Zwischenlösung)

(1) *Veränderung der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen:* Der höhere Mechanisierungsgrad der Buchungs- und Prüfprozesse durch den Einsatz von Magnetkonten-Buchungsmaschinen an den Buchungsplätzen bringt nur geringfügige Veränderungen der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen mit sich. Lediglich die zeitlichen Anforderungen (24-Stunden-Buchung) an die Tätigkeiten der Buchungs- und Prüfkkräfte werden durch die teilweise Mechanisierung der Abschlußarbeiten gemildert. An der Bewertung der Tätigkeiten hat sich gegenwärtig nichts geändert; mit der Ausdehnung des Verfahrens auf eine größere Zahl von Buchungsplätzen (in Ämtern, in denen es bereits teilweise eingeführt ist) und auf eine größere Zahl von Postscheckämtern ist jedoch mit einer geringfügigen Aufwertung zu rechnen.

Im Gegensatz zur Teilautomation des Postscheckdienstes, bei der die gemieteten technischen Anlagen von den Herstellerfirmen gewartet und instand gesetzt werden, sind beim Einsatz der Magnetkontenbuchungsmaschinen Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten notwendig geworden. Diese Tätigkeiten werden von handwerklich ausgebildeten Posttechnikern vollzogen, die eine Spezialausbildung durch die Herstellerfirma erfahren haben.

(2) *Auswirkungen auf die Arbeitskräfte:* Nach den bisherigen Erfahrungen beim Einsatz von Magnetkontenbuchungsmaschinen sind die erfolgten Personaleinsparungen weit hinter den Vorstellungen des Bundespostministeriums bei der Einführung dieses Verfahrens zurückgeblieben. (Das geplante Umsetzungsverhältnis von konventionellen Buchungsplätzen zu Buchungsplätzen mit Magnetkontenkartenmaschinen wurde nicht erreicht.) Die bisher ermittelten Personaleinsparungen wurden durch den gleichzeitigen, wenn auch nur in geringem Umfang notwendigen Einsatz von Instandhaltungs- und Wartungspersonal reduziert; sie konnten den erheblichen Personalmangel nicht wesentlich verringern. Demnach ist mit Freisetzungen bei diesen kurz- bis mittelfristigen Zwischenlösungen nicht zu rechnen. Bei den sehr kurzen Umschulungszeiten sind die umfangreichen Umsetzungen von konventionellen Buchungsplätzen auf Plätze mit Magnetkontenbuchungsmaschinen relativ unproblematisch, wenn auch gegenwärtig bei angespannter Personalsituation dadurch zusätzliche Arbeitsbelastungen durch den Ausfall während der Schulung entstehen.

Der Einsatz dieser intensiveren Formen der Mechanisierung verzögert kurz- bis mittelfristig die Teilautomation, hält ihre generelle Durchsetzung jedoch nicht auf.

2. Postsparkassendienst

a) *Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand*

Wie der Postscheckdienst baut auch der Postsparkassendienst auf dem allgemeinen Postnetz auf. Da der Zugang zu den Leistungen des Postsparkassendienstes weitgehend über die Postschalter des allgemeinen Postnetzes erfolgt, sind Teile der Produktionsprozesse des Postsparkassendienstes an den Postschaltern organisiert. Die Produktionsprozesse in den Postsparkassenämtern richten sich im wesentlichen auf die Führung der Sparerkonten, die Berechnung und Anweisung der Zinsen und die Führung der festen Konten- und Sparerdaten.

Während an den Postschaltern die anfallenden Arbeitsvorgänge für den Postsparkassendienst manuell vollzogen werden, ist in den Sparkassenämtern ein Großteil der Produktionsprozesse bereits heute mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung teilautomatisiert. Die Teilautomation erfaßt *alle Buchungs- und Prüfprozesse, die Zinsabrechnung und Zinsanweisung und einen großen Teil der Verteilprozesse*. Manuell werden nach wie vor insbesondere Prozesse vollzogen, die auf die *Begründung oder Veränderung des Sparverhältnisses* ausgerichtet sind: Führung und Veränderung der festen Sparer- und Kontendaten in traditionellen Karteien (Namens-, Nummernkartei), Kontoeröffnung, Kontoschließung, Namensänderung, Todesfälle, Übertragungen, Sparbuchverlust und Sparbucherneuerung. Lediglich ein Teil der Führung der festen Sparerdaten ist in das elektronische Verfahren einbezogen (Adressen).

Im Gegensatz zum Postscheckdienst sind beide in der BRD bestehenden Postsparkassenämter (Hamburg, München) auf das elektronische Verfahren nach dem gegenwärtigen technisch-organisatorischen Stand umgestellt.

These 1: Bedingungen der technisch-organisatorischen Entwicklung

Der im Vergleich zum Postscheckdienst wesentlich weiter fortgeschrittene Stand der Teilautomation im Postsparkassenamt ergibt sich aus unterschiedlichen Bedingungen der technisch-organisatorischen Entwicklung in beiden Dienstzweigen.

(1) *Sparverkehr statt Zahlungsverkehr*: Aufgrund ihrer Dienstleistungsstruktur (Sparverkehr) beschränken sich im Postsparkassenamt im Gegensatz zum Postscheckdienst (Zahlungsverkehr) die Kundenbeziehungen im Regelfall auf das Verhältnis zwischen Sparer und Postsparkassenamt. Das Verhalten Dritter ist für die Arbeitsprozesse im Postsparkassenamt nur für Überweisungen über die Postscheckämter (bzw. andere Kreditinstitute unter besonderen Voraussetzungen) von Bedeutung, die jedoch nur einen geringen Anteil der Kontobewegungen ausmachen.

Diese Dienstleistungsstruktur bedingt den weitgehend geschlossenen Charakter des Postsparkassennetzes. Dagegen ist das Netz des Postscheckdiensts im halbbaaren Zahlungsverkehr weitgehend offen und im unbaren Überweisungsverkehr mit den privaten Banken und dem Sparkassennetz verknüpft.

Das bedeutet, daß im Postsparkassenamt weit überwiegend posteigene Belege verwendet werden können, während in den Postscheckämtern auch Belege der privaten Banken und Sparkassen verarbeitet werden müssen. Damit können im Postsparkassenamt Anforderungen an die Standardisierung der Belege leichter realisiert werden.

Die im Sparverkehr mögliche Beschränkung auf das Verhältnis zwischen Sparer und Postsparkassenamt erfordert im Gegensatz zum Postscheckdienst nicht den Durchlauf des Originalbelegs bzw. eines Belegabschnittes während des Buchungsprozesses. Bei der Teilautomation der Buchungsprozesse kann daher im Postsparkassenamt die Dateneingabe mit konventionellen Mitteln der Datenaufbereitung (Lochkarten) durchgeführt werden. Zusätzlich entfällt im Postsparkassenamt damit auch das Problem der Verpackung der Belegabschnitte bei der Versendung der Kontoauszüge.

(2) *Günstigere Voraussetzungen der Belegstandardisierung*: Die Teilautomation im Postsparkassenamt wird im Vergleich zum Postscheckdienst weiter dadurch wesentlich erleichtert, daß der weitaus überwiegende Teil der Kontobewegungen am Postschalter vorgenommen wird. Dabei werden einmal die Kontobewegungen vom Schalterbeamten im Postsparbuch verbucht, so daß die Notwendigkeit der Verwendung von Kontoauszü-

gen entfällt (Prinzip der Doppelbuchung); zum anderen können beim Ausfüllen der Belege Funktionen an den Schalterbeamten übertragen werden. Damit sind im Postsparkassendienst wesentlich günstigere Voraussetzungen für die Standardisierung der Belege vorhanden als im Postscheckdienst.

Zugleich werden durch die Auflistung der am Schalter vorgenommenen Buchungen günstigere Voraussetzungen für die maschinellen Prüfungsvorgänge bei der Teilautomation als im Postscheckdienst geschaffen.

(3) *Eingeschränkte Zahl der Auftragsarten (Belegvielfalt)*: Obwohl der Postsparkassendienst wie der Postscheckdienst mit seinen Leistungen mit dem privaten Bankgewerbe und den Sparkassen konkurriert und nur einen verhältnismäßig kleinen Marktanteil besitzt, schlagen die Konkurrenzbedingungen im Postsparkassendienst weniger hart auf die Gestaltung der Produktionsprozesse durch als im Postscheckdienst. Die geringere Ausprägung der Konkurrenzbedingungen im Postsparkassendienst ist wesentlich darauf zurückzuführen, daß mit diesem Dienstzweig Klein- und Kleinstsparer angesprochen werden und im Sparverkehr keine Kreditfunktionen wahrgenommen werden. Spezifische Interessen von Großkunden, die im Postscheckdienst entscheidenden Einfluß auf das Dienstleistungsangebot besitzen, bestehen an die Leistungen im Postsparkassendienst nicht. Deshalb ist die Zahl der Auftragsarten im Postsparkassendienst wesentlich geringer als im Postscheckdienst, die Notwendigkeit der Sonderbehandlung von Belegen für bestimmte Auftragsarten entfällt weitgehend.

Probleme der Belegvielfalt erschweren im Postsparkassenamt nicht im gleichen Ausmaß die Einführung der Teilautomation wie im Postscheckamt; der weit überwiegende Anteil aller Buchungsprozesse beschränkt sich auf die Bearbeitung von zwei Belegarten, Einzahlungs- und Rückzahlungsschein. Besondere Arbeitsprozesse für einzelne Auftragsarten bestehen nur in geringem Umfang.

(4) *Geringere zeitliche Variabilität (Kapazitätsprobleme)*: Die zeitliche Variabilität der Kontenbewegungen im Postsparkassendienst ist bei weitem nicht so ausgeprägt wie im Postscheckdienst; da zudem besondere Zeitanforderungen an die Buchungen fehlen, treten – trotz gewisser Verkehrsspitzen am Monats- und Jahresende – geringere Kapazitätsprobleme auf als im Postscheckdienst. Die Auslastung der Maschinenkapazität bei der Teilautomation im Postsparkassenamt ist damit besser gewährleistet als im Postscheckamt. Insbesondere stellen die grundsätzlich begrenzten Kapazitäten der Datenaufbereitung (Engpaß!) keine so harte Schwelle für die Durchsetzung der Teilautomation dar wie im Postscheckdienst. Schwächere Verkehrsspitzen im Postsparkassenamt lassen Probleme beim Arbeitseinsatz in der Datenaufbereitung nicht in gleichem Umfang entstehen wie im Postscheckamt.

(5) *Höhere Zentralisierung*: Die hohe Zentralisierung des Postsparkassendienstes in zwei Sparkassenämtern schafft grundsätzlich günstige Voraussetzungen für den Einsatz von Großrechenanlagen; die Bedingungen für die Auslastung auch hoher Verarbeitungs- und Speicherkapazitäten sind dadurch gegeben. Zugleich erlaubt die hohe Zahl der Konten im Postsparkassenamt bei geringer Anzahl der Kontobewegungen pro Konto ein wirtschaftliches Verhältnis von Speicher- und Verarbeitungskapazität.

(6) *Postunspezifische Technologie*: Da bei der Teilautomation des Postsparkassendienstes durchwegs postunspezifische Technologien eingesetzt werden konnten (bandorientierte Datenverarbeitungsanlage der 3. Generation), kam die Teilautomation des Postsparkas-

senamts in hohem Maße den Lieferinteressen der EDV-Anlagenhersteller entgegen. Im Gegensatz dazu steht die Teilautomation im Postscheckdienst unter der Voraussetzung postspezifischer Verfahren der Dateneingabe (Codierplätze – vgl. oben). Der unterschiedliche Entwicklungsstand der Teilautomation im Postscheckdienst und Postsparkassendienst erklärt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, daß unter dem Einfluß der Lieferindustrie die Entwicklung der Teilautomation im Postsparkassendienst verstärkt vorangetrieben wurde, um kurzfristig Erfolge beim Einsatz der EDV in den Postbankdiensten vorweisen zu können, während ursprünglich das Schwergewicht bei den technisch-organisatorischen Planungen der Bundespost in der Teilautomation des Postscheckdienstes lag.

(7) *Bessere Koordination und Planung:* Im Gegensatz zum Postscheckdienst besaßen die Postsparkassenämter einen vergleichsweise großen Einfluß auf die Planung und Durchführung der Teilautomation in ihrem Bereich. Im Postscheckdienst waren mehrere entscheidende und planende Stellen mit unterschiedlichen Konzeptionen an der technisch-organisatorischen Entwicklung beteiligt, und es wurden Maßnahmen von heterogenem technisch-organisatorischem Niveau (intensivere Mechanisierung, Teilautomation) gleichzeitig durchgeführt. Planung und Durchführung der Teilautomation im Postsparkassendienst waren nicht durch schwerwiegende Koordinationsprobleme und Entscheidungskonflikte belastet. Dies mag damit zusammenhängen, daß das Rationalisierungsproblem „üblichen“, d.h. postunspezifischen, privatwirtschaftlichen, verwaltungsspezifischen Rationalisierungsaufgaben ähnlich war und deshalb sowohl bei den Herstellerfirmen wie – möglicherweise unter deren Einfluß – bei der Bundespost eine einheitlichere Konzeptionierung ermöglichte. Damit ist keineswegs etwas über die Sinnhaftigkeit der Koordinierung und Planung generell gesagt, die auf einem solchen Hintergrund bei anderen, typischen *öffentlichen* Dienstleistungen gerade auf diese Weise ihre besondere Funktion verfehlen kann.

b) Entwicklungsperspektiven der technisch-organisatorischen Veränderung im Postsparkassendienst

These 2: Langfristig wirksame Bedingungen

(1) Durchgesetzte gesellschaftliche *Anforderungen an die Sicherheit* der Buchungen im Sparverkehr und der auf Begründung oder Veränderung des Sparverhältnisses zielenden Prozesse (Kontoeröffnung, Kontoschließung, Übertragungen etc.) werden auch in langfristiger Perspektive nicht wesentlich zurückzudrängen sein. Im einzelnen bedeutet das:

- Bei einem großen Teil der Arbeitsprozesse werden auch langfristig im Postsparkassendienst besondere *manuelle Prüfvorgänge* notwendig sein (Unterschriftenprüfung). Das hat zur Folge, daß die Unterschriftprüfung aufgrund einer Kartei (Nummernkartei) möglich sein muß. Auch auf lange Sicht ist die Möglichkeit der Identifikation von Unterschriften im Rahmen der elektronischen Datenverarbeitung nicht zu erwarten. Auch bei einem weiteren Fortschreiten der Teilautomation im Postsparkassendienst ist langfristig nicht damit zu rechnen, daß diese auf Sicherheit abzielenden Kontrollprozesse an den Schaltern verlagert werden.
- Sicherheitsanforderungen an die Buchungen im Postsparkassendienst werden auch langfristig *nachgelagerte Kontrollprozesse*, insbesondere bei auftretenden Guthabenunterschieden, notwendig machen. Diese nachgelagerten Kontrollprozesse (Nachforschung) werden nur zu einem Teil in die Teilautomation einbezogen werden können.

- Langfristig wird die Notwendigkeit bestehen bleiben, Gutschriftsanweisungen, insbesondere Zinsanweisungen, an die Sparer zu versenden. Die mit der *Versendung* verbundenen Arbeitsprozesse, die bereits heute weitgehend mechanisiert sind, werden sich in ihrem gegenwärtigen technisch-organisatorischen Stand langfristig nicht wesentlich verändern lassen.

(2) Auch ist langfristig nicht damit zu rechnen, daß im Postsparkassendienst durchgängig die Voraussetzungen für *belegloses Buchen* geschaffen werden. Die dazu notwendige Ausstattung der Schalter mit Terminals und ihre Verbindung mit den Postsparkassenämtern über das Datex-Netz ist langfristig aus Gründen der Kapazitätsauslastung und damit ihres wirtschaftlichen Einsatzes nur an wenigen Schaltern großer Ämter in Ballungszentren denkbar. Unter der Voraussetzung, daß der generelle Zugang zum Postsparkassendienst über das bestehende Netz der Postschalter langfristig nicht eingeschränkt werden kann, werden für einen Großteil der Buchungsprozesse im Postsparkassenamt materielle Datenträger in irgendeiner Form notwendig bleiben.

These 3: Mittelfristig veränderbare Bedingungen

(1) Die stärkere Durchsetzung von Standardisierungsanforderungen für das *Codieren der Belege am Postschalter* (insbesondere Einzahlungs- und Rückzahlungsscheine) setzt voraus, daß die Schalter mit besonderen Buchungsmaschinen ausgestattet werden, mit deren Hilfe die Belege und die Tageslisten in maschinell lesbarer Form erstellt werden können. Auch mittelfristig ist nicht damit zu rechnen, daß alle Schalter mit solchen Buchungsmaschinen ausgestattet werden (Kapazitätsproblem). Die Wirtschaftlichkeit derartiger Buchungsmaschinen kann erst dann erhöht werden, wenn diese multifunktional für Buchungszwecke mehrerer Dienstzweige eingesetzt werden können (Universal-Buchungsmaschinen). Nach den bisherigen Erfahrungen werden aufgrund der zu erwartenden hohen Anschaffungskosten Universalbuchungsmaschinen auch mittelfristig nur begrenzt einsetzbar sein.

(2) Die Übernahme eines Teils der festen Konten- und Sparerdaten (ohne Unterschrift) auf EDV wird mittelfristig die Möglichkeit eröffnen, weitere Prozesse – insbesondere einen Teil der auf Begründung und Veränderung des Sparverhältnisses ausgerichteten Prozesse – in Teilautomation einzubeziehen. Wegen der hohen Zahl der Sparerkonten in den Postsparkassenämtern (hohe Zentralisierung) setzt die Übernahme fester Konten- und Sparerdaten auf das EDV-Verfahren die *Verwendung von Datenspeichern mit unmittelbaren Zugriffsmöglichkeiten* voraus. Wegen der hohen Anschaffungskosten ist nur mit einer schrittweisen Übernahme der festen Sparerdaten auf elektronische Speichermedien zu rechnen; die vollständige Übernahme und damit der Wegfall einer der manuell geführten Karteien (Namenskartei) ist erst mittel- bis langfristig zu erwarten. In dieser Zeitperspektive ist auch mit der Mechanisierung einzelner Arbeitsschritte bei der Führung der Nummernkartei (Unterschriftenprüfung) zu rechnen (Mikroverfilmung und Einsatz von Bildschirmgeräten).

(3) Durch den mittelfristig möglichen Einsatz von *Terminals im Postsparkassenamt* werden die grundsätzlich auch dann noch manuell geführten nachgelagerten Kontrollprozesse (Nachprüfung) zumindest in Teilschritten über die EDV-Anlage abgewickelt werden. Damit ergibt sich auch die Möglichkeit der direkten Dateneingabe bei manuell vollzogenen Prozessen, bei denen Buchungsvorgänge ausgelöst werden (Kontoeröffnung, Kontoschließung); die Datenaufbereitung für amtsinterne Belege entfällt.

These 4: Kurzfristig veränderbare Bedingungen

(1) Kurzfristig ist im Postsparkassenamt in der Datenaufbereitung anstelle des konventionellen Lochkartenverfahrens mit dem Einsatz von *Direkteingabegeräten* zu rechnen. Prüffunktionen können dann gleichzeitig mit der Dateneingabe über Bildschirmgeräte vollzogen werden; damit entfällt ein eigenständiger Prüfvorgang, der im augenblicklichen Verfahren noch parallel zum Lochen mit Hilfe konventioneller Buchungsmaschinen vorgenommen werden muß (Planungsziel 1972).

(2) In kurzfristiger Perspektive ist außerdem damit zu rechnen, daß ein Teil der Arbeitsabläufe zur Datenaufbereitung durch den Einsatz von *Klarschriftlesern* entfällt.

- Bereits während der Durchführung der Untersuchung wurde der Einsatz von Klarschriftlesern für die rücklaufenden Gutschrifts- und Zinsanweisungen vorbereitet, die im Amt vor der Versendung an die Sparer mit OCRA-Schrift bedruckt werden. Jedoch kann auch bei diesem Verfahren nur ein Teil der rücklaufenden Anweisungen maschinell gelesen werden, weil ein Teil der Sparer im Zusammenhang mit Gutschrifts- und Zinsanweisungen gleichzeitig Kontobewegungen (Einzahlung, Rückzahlung) vornimmt.
- Kurzfristig ist auch mit dem Einsatz von Beleglesern zu rechnen, die handgeschriebene Zahlen in Schönschrift erkennen können. Dieses Belegleseverfahren wird auf Belege anwendbar sein, die vom Schalterbeamten in Schönschrift ausgefüllt werden (Einzahlungsschein, Auszahlungsschein). Die Erfahrungen beim versuchsweisen Einsatz solcher Lesegeräte (Sparkassenamt München) zeigten, daß über dieses Verfahren nur zwei Drittel der entsprechenden Belege maschinell erkannt werden können. Nicht erkannte Belege müssen über besondere Codiergeräte (MDS-Geräte) manuell auf Band eingegeben werden.

c) Personelle Auswirkungen aufgrund der Teilautomation

These 5: Veränderung der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen

(1) *Entfallende Tätigkeiten:* Bei der Teilautomation im Postsparkassenamt sind vor allem instrumentell geregelt, objektorientierte Tätigkeiten (Buchungs-, Prüftätigkeiten, Tätigkeiten der Zinsberechnung) und manuelle Verteil- und Sortiertätigkeiten entfallen.

- *Buchen:* Buchungstätigkeiten sind restlos entfallen. Im konventionellen Verfahren entfiel auf die Buchungstätigkeit etwa knapp die Hälfte aller Arbeitsposten im Postsparkassenamt.

Ähnlich wie im Postscheckdienst handelt es sich bei den Buchungstätigkeiten um manuelle Tätigkeiten, wobei einzelne Arbeitsschritte durch den Einsatz konventioneller Buchungsmaschinen mechanisiert waren. Neben Anforderungen an manuelle Fertigkeiten (Buchungsmaschinen) bestanden die Anforderungen im wesentlichen in der Beherrschung instrumenteller (Buchungsregeln) und normativer Regeln (Prüfvorschriften).

- *Prüfen:* Prüftätigkeiten sind teilweise entfallen. Teilweise wurden sie in technisch autonome Prozesse überführt (Guthabenvergleich), teils werden sie im neuen Verfahren im Zusammenhang mit der Datenaufbereitung vollzogen, teils sind sie in ihrer früheren Form aufrecht erhalten geblieben (Unterschriftenprüfung).

Die Qualifikationsanforderungen an die manuellen Prüftätigkeiten bestanden bzw. bestehen wesentlich in der Beherrschung instrumenteller und normativer Regelungen.

- **Zinsberechnung:** Tätigkeiten der Zinsberechnung sind fast vollständig entfallen. Im konventionellen Verfahren wurden sie im Zusammenhang mit den Verteiltätigkeiten manuell mit Hilfe von Zinstabellen vorgenommen.

Die Qualifikationsanforderungen bestanden im wesentlichen im Ablesen und Eintragen der Zinsen auf die Buchungsbelege und entsprechenden Anforderungen an Zuverlässigkeit. Die Zinsberechnung wird heute im Rahmen der Teilautomation bei jedem automatischen Buchungsdurchlauf maschinell vorgenommen.

- **Verteilen und Sortieren:** Manuelle Verteil- und Sortiertätigkeiten sind zum großen Teil weggefallen.

Die Sortierung der Belege nach Postsparebuchnummern, die früher manuell vorgenommen werden mußte, wird heute im Rahmen der EDV technisch autonom vollzogen (Sortierband). Es verbleiben in geringem Umfang manuelle Verteiltätigkeiten nach Kriterien der innerbetrieblichen Arbeitsorganisation, insbesondere bei der Datenaufbereitung. Die Qualifikationsanforderungen an die Verteiltätigkeiten bestanden in der Beachtung einfacher Verteilkriterien; soweit die manuellen Verteiltätigkeiten erhalten geblieben sind, haben sich die Qualifikationsanforderungen nicht wesentlich geändert (andere Verteilkriterien).

- **Zinsanweisung:** Die Tätigkeiten bei der Ausfertigung von Zinsanweisungen sind entfallen. Die Zinsanweisungen werden im Rahmen der Teilautomation maschinell ausgedruckt, auch ihre Versendung ist weitgehend mechanisiert.

Die Tätigkeiten bei der manuellen Ausstellung der Zinsanweisungen wurden im konventionellen Verfahren von unqualifizierten Aushilfskräften vorgenommen.

- **Kontrolle:** Nachgelagerte Kontrolltätigkeiten sind in geringfügigem Umfang entfallen. Ein Teil der nachgelagerten Kontrollprozesse wird im Zusammenhang mit der Teilautomation durch besondere Fehlersuchprogramme maschinell vollzogen.

(2) **Veränderte Tätigkeiten:** Verändert wurden insbesondere Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen in nachgelagerten Kontrollprozessen (Nachforschung).

Die Kontrollgänge müssen jetzt auf der Grundlage maschineller Unterlagen vorgenommen werden (maschinell ausgedruckte Tagesjournale); die Qualifikationsanforderungen haben sich dadurch geringfügig erhöht. Mit der Teilautomation ist der Umfang der manuell vollzogenen nachgelagerten Kontrolltätigkeiten angewachsen; dieser Umstand ist weitgehend auf die größere Transparenz der Buchungsvorgänge durch das EDV-Verfahren zurückzuführen (bessere Möglichkeiten der Fehlererkennung).

(3) **Unveränderte Tätigkeiten:** Unverändert blieben zum größten Teil Tätigkeiten in Prozessen, die auf die Begründung und Veränderung des Sparverhältnisses bezogen sind.

Das gleiche gilt für die manuelle Führung der Namens- und Nummernkartei. Ihr Umfang hat sich jedoch durch die Übernahme bestimmter Sparerdaten auf das elektronische Verfahren (Adressenband) vermindert.

(4) **Neuentstandene Tätigkeiten und Qualifikationen:** Neu entstanden sind Tätigkeiten der Datenaufbereitung, der Vorbereitung (Programmieren) und der Durchführung (Maschinenbedienung) des maschinellen Verfahrens.

- **Datenaufbereitung:** Tätigkeiten der Datenaufbereitung sind in verhältnismäßig großem Umfang neu entstanden. Diese Tätigkeiten haben einen repetitiven, anlageorientierten, dienstleistungsspezifischen Charakter mit betont psychischen und nervlichen Belastungen.

Die im manuellen Verfahren einheitlich vollzogenen Prozesse, insbesondere die Buchungs- und Prüfprozesse, werden bei der vollständigen oder teilweisen Übernahme auf das elektronische Verfahren in einen technisch autonomen Teilprozeß und in einen teilmechanisierten Prozeß der Datenaufbereitung gespalten. Diese Aufspaltung ist beim gegenwärtigen technischen Stand notwen-

dig, weil die Belege, die die Grundlage für die teilautomatisierten Prozesse darstellen, notwendige Standardisierungsvoraussetzungen für das maschinelle Verfahren nicht erfüllen.

Der gegenwärtige Stand der Datenaufbereitung im untersuchten Postsparkassenamt ist durch den Einsatz von Lochern und konventionellen Buchungsmaschinen für Prüfungsvorgänge gekennzeichnet; diese Form der Dateneingabe entsprach im wesentlichen dem Entwicklungsstand bei der Einführung der Teilautomation im Postsparkassenamt (1964). Lochern und Prüfen werden in getrennten Arbeitsgängen an unterschiedlich mechanisierten Arbeitsplätzen vollzogen. Dennoch können die Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen beim Lochern und Prüfen als wesentlich gleichwertig eingestuft werden. Nach Qualifikationsanforderungen sind die Tätigkeiten der Loch- und Prüfkkräfte mit denen der Codierkräfte bei der Teilautomation im Postscheckdienst vergleichbar.

- **Vorbereitung und Durchführung des maschinellen Verfahrens:** Wie im Postscheckdienst sind bei der Teilautomation im Postsparkassenamt in geringem Umfang verhältnismäßig hochqualifizierte Tätigkeiten der Vorbereitung der maschinellen Bearbeitung (Datenorganisation: im wesentlichen Programmierarbeiten) und Tätigkeiten bei der Durchführung der maschinellen Bearbeitung (Datenverarbeitung im wesentlichen Operator) entstanden. Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen dieser Gruppen stimmen mit den Gruppen bei der Teilautomation des Postscheckdienstes überein.
- **Zuarbeiten:** Ähnliches gilt für die neu entstandenen, anlageorientierten Zuarbeitstätigkeiten und einige zusätzliche, teils gering, teils höherqualifizierten Zuarbeitstätigkeiten.

These 6: Zeitperspektive der Veränderungen der Tätigkeiten und Qualifikationsstrukturen

(1) Kurzfristige Perspektiven

- **Wegfall von Tätigkeiten in der Datenaufbereitung:** Durch den Einsatz von Klarschriftlesern im Postsparkassenamt ist in kurzfristiger Perspektive damit zu rechnen, daß ein Teil der Tätigkeiten der Datenaufbereitung entfällt.

Beim Einsatz von Lesegeräten zur Erkennung von handschriftlichen Zahlen entstehen dabei neue Codiertätigkeiten (MDS-Geräte) zur Vorbereitung der nicht maschinell erkennbaren Belege.

Beim Einsatz von Beleglesern für rücklaufende Belege des Postsparkassenamts (Zins- und Gutschriftsanweisungen), die in OCRA-Schrift ausgedruckt sind, entfallen die Datenaufbereitungstätigkeiten ebenfalls nur zum Teil (vgl. oben).

- **Veränderungen von Tätigkeiten in der Datenaufbereitung:** Die kurzfristig zu erwartende Mechanisierung der Datenaufbereitung durch das Direkteingabeverfahren wird zur Folge haben, daß Loch- und Prüftätigkeiten in ihrer bisherigen Tätigkeits- und Qualifikationsstruktur entfallen. An ihrer Stelle entstehen durch das Direkteingabeverfahren neue Tätigkeiten der Dateneingabe mit gestiegenen Qualifikationsanforderungen (bei der Dateneingabe müssen gleichzeitig Prüffunktionen vorgenommen werden); die Tätigkeiten werden jedoch nicht ihren anlagenspezifischen Charakter verlieren.

(2) Mittelfristige Perspektive:

- **Wegfall von Tätigkeiten der Datenaufbereitung:** Bei der mittelfristig möglichen partiellen Ausstattung der Schalter mit besonderen Codiergeräten oder Universalbuchungsmaschinen ist ein verstärkter Einsatz von Beleglesern im Postsparkassenamt zu erwarten. Damit wird mit einer starken Reduzierung der Tätigkeiten in der Datenaufbereitung (dann wahrscheinlich Direkteingabeverfahren) zu rechnen sein. (Außerdem leichte Zunahme geringqualifizierter Zuarbeiten)
- **Teilweiser Wegfall von Tätigkeiten in der Karteiführung:** Mit der mittelfristig bis langfristig zu erwartenden Übernahme eines Teils der festen Konten- und Sparerdaten

der im Postsparkassenamt geführten Konten ist mittelfristig mit einem teilweisen Wegfall der manuellen Tätigkeiten in der Karteiführung zu rechnen.

- *Veränderung der nachgelagerten Kontrolltätigkeiten und Tätigkeiten in nicht teilautomatisierten Prozessen:* Der Einsatz von Terminals im Postsparkassenamt selbst wird nachgelagerte Kontrolltätigkeiten verändern; dadurch entstehen zusätzliche Qualifikationsanforderungen an die verbleibenden Kontrolltätigkeiten. Der innerbetriebliche Einsatz von Terminals ermöglicht außerdem die direkte Eingabe von Daten in die Anlage bei Prozessen, die nicht in die Teilautomation einbezogen sind (insbesondere Prozesse der Begründung und Veränderung des Sparverhältnisses); das hätte zur Folge, daß die Notwendigkeit der Datenaufbereitung für amtsinterne Belege entfällt. Auch für die Tätigkeiten dieser Prozesse entstehen mit der Bedienung der Terminals neue Qualifikationsanforderungen.

(3) Langfristige Perspektive:

Wegfall von Tätigkeiten in der Datenaufbereitung: In langfristiger Perspektive kann im Postsparkassenamt mit dem fast vollständigen Wegfall der Tätigkeiten der Datenaufbereitung gerechnet werden. Die Notwendigkeit der Datenaufbereitung im Postsparkassenamt entfällt:

- durch Ausweitung und Verbesserung des Klarschriftleseverfahrens im Postsparkassenamt; das bedeutet zugleich, daß die Datenaufbereitung durch verstärkten Einsatz von Codiergeräten bzw. von Universalbuchungsmaschinen oder maschinengerechte handschriftliche Ausfüllung der Belege an den Schalter oder den Sparer selbst verlagert wird;
- und/oder durch die gleichzeitige Ausstattung einzelner Schalter mit Terminals.

These 7: Auswirkungen auf die Arbeitskräfte

Die Einführung der Teilautomation und die damit verbundene innerorganisatorische Umstrukturierung führte zu Freisetzungen, Umsetzungen, Auf- und Abwertungen, Aufstiegsblockierungen und Rekrutierungsproblemen.

Bei den innerorganisatorischen Strukturveränderungen sind folgende Stellen vollständig weggefallen: Buchhalter und Prüfstelle. Weitere Stellen wurden neu organisiert (Antragsstellen) und je nach den ihnen angelagerten innerbetrieblichen Funktionen (Kündigungen, Verlustfälle, Erbfälle, Überweisungen etc.) in neuen Stellen verselbstständigt und auf die zentrale Datenverarbeitung ausgerichtet. Nur wenige Stellen sind in ihrer früheren Struktur erhalten geblieben.

Die Teilautomation führte im Zusammenhang mit dem Wegfall von Stellen zu beträchtlichen Personaleinsparungen; die Personalkosten konnten um etwa ein Drittel gesenkt werden.

(1) *Freisetzungen:* Sie sind in beträchtlichem Maße aufgetreten; der Großteil der Freisetzungen wurde jedoch nur verdeckt wirksam, insbesondere durch die relativ hohe Fluktuationsrate im Postsparkassenamt, insbesondere bei jüngeren weiblichen Angestellten. Freisetzungen erforderten Umsetzungen innerhalb der Organisation der Bundespost, aber außerhalb des Amts, in geringerem, aber immer noch spürbarem Umfang. Betroffen waren davon überwiegend ältere Kräfte – sie wurden in Stellen der Bundespost untergebracht, die entweder als Abstellgleise zu bezeichnen sind (Postbeamtenkasse, Prüfstelle der OPD) oder ebenfalls in absehbarer Zeit verstärkt der Teilautomation zugeführt werden (Besoldungskasse).

Die zu erwartende Reduzierung der Tätigkeiten der Datenaufbereitung (kurzfristig teilweise, mittelfristig stark, langfristig weitgehend) wird zumindest in mittel- bis langfristiger Perspektive weitere Freisetzungen mit sich bringen. Ob die Freisetzungen durch sogenannten natürlichen Abgang bzw. Fluktuation aufgefangen werden können, wird weitgehend von der Entwicklung der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig sein. Die Möglichkeit von Umsetzungen außerhalb des Amts, aber innerhalb der Post, wird sich mittel- bis langfristig gerade für diese Kräfte zunehmend verringern. Zwar bestehen aufgrund der dienstleistungsunspezifischen, anlageorientierten Qualifikationen für diese Kräfte grundsätzlich Verwertungsmöglichkeiten in Bereichen außerhalb der Post; jedoch ist damit zu rechnen, daß sich mit der allgemeinen technisch-organisatorischen Entwicklung der Bedarf an Datenaufbereitungskräften stark verringert.

(2) *Umsetzungen:* Die Freisetzungen brachten in hohem Umfang innerbetriebliche Umsetzungen mit sich.

Dabei wurden die Kräfte der Prüfstelle vornehmlich in die neu entstandene Stelle der Datenaufbereitung, die Kräfte aus den aufgelösten Buchhaltereien ebenfalls teils in die Datenaufbereitung, teils in die Nachforschungsstelle, teils in andere Stellen des Amts mit eher marginaler Bedeutung umgesetzt.

Bei der mittel- bis langfristig zu erwartenden starken Verringerung der Tätigkeiten der Datenaufbereitung werden sich bei der innerbetrieblichen Umsetzung für Kräfte, die nicht Nachwuchskräfte sind, erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten ergeben. Das gleiche gilt tendenziell für die in der manuellen Führung der Kartei (insbesondere der Namenskartei) eingesetzten Kräfte.

(3) *Auf- und Abwertung:* Mit der Teilautomation hat sich die Bewertung der Dienstposten in der Gesamtstruktur nicht wesentlich verändert; ein leichter Rückgang mittlerer Qualifikationen ist jedoch festzustellen. Diese relative Konstanz in der Bewertung der Dienstposten vor und nach der Umstellung ist darauf zurückzuführen, daß die Kräfte in der Datenaufbereitung (die beim gegenwärtigen Stand die personalintensivste Stelle im Postsparkassenamt ist) im Prinzip gleich den früheren Buchungskräften und etwas höher als die Kräfte der Prüfstelle bewertet sind. Da sich jedoch die Qualifikationsanforderungen der Datenaufbereitung im Vergleich zur ehemaligen Buchhaltung und Prüfstelle verringert haben, bedeutet das für die in die Datenaufbereitung umgesetzten Kräfte tendenziell Qualifikationsverlust.

Zwar ist kurzfristig durch den Einsatz von Direkteingabegeräten mit einem leichten Qualifikationsanstieg zu rechnen. Mittel- bis langfristig werden jedoch durch die zu erwartende starke Reduzierung der Datenaufbereitungstätigkeiten Umsetzungen dieser Kräfte innerhalb des Amts bzw. innerhalb der Post, aber außerhalb des Amts, mit Qualifikationsverlusten verbunden sein.

Mittel- bis langfristig wird sich damit die Polarisierung der Qualifikations- und damit der Bewertungsstruktur im Postsparkassenamt wesentlich verstärken.

(4) *Aufstiegsblockierungen:* Durch die mit der Teilautomation verbundenen innerorganisatorischen Umstellungen haben sich die Aufstiegschancen für den Großteil der Beschäftigten im Postsparkassenamt verringert. Die in den früher vorhandenen Antragsstellen gegebenen Aufstiegspositionen, die sich aus der Zusammenfassung mehrerer innerbetrieblicher Funktionen in einer Stelle ergaben (Gruppenführer, Sachbearbeiter) sind mit der Auflösung der Stelle und der organisatorischen Verselbständigung der in ihr zusammengefaßten Funktionen weitgehend weggefallen. Ähnliches gilt für die früheren

satz eines vorwiegend präventiven durch ein vorwiegend korrekatives Unterhaltungsverfahren, das einen wesentlich rationelleren Arbeitseinsatz erlaubt. Dadurch kann die Fernsprechgüte vorübergehend gehalten, zum Teil sogar verbessert werden.

Im alten wie im neuen Unterhaltungsverfahren läuft der Unterhaltungsprozeß noch vorwiegend manuell ab, teilweise werden technische Hilfsmittel eingesetzt.

Trotz der bereits umfangreich durchgeführten technischen (Einbau automatischer Prüfeinrichtungen) und organisatorischen („korrekatives“ Unterhaltungsverfahren) Rationalisierungsmaßnahmen bleibt im Zusammenhang mit dem zunehmenden Verkehrsfluß eine Überlastung der Vermittlungsstellen sowie ein hoher Arbeitsaufwand und ein zunehmender Arbeitskräftemangel weiter bestehen. Daher ist bereits kurzfristig mit der Voll-einführung des „korrekativen“ Unterhaltungsverfahrens zu rechnen.

Zudem wird es zu einer – zunächst nur teilweisen – Einführung einer neuen Vermittlungstechnik mit erweiterter technischer Kapazität kommen, die dazu geeignet ist, den wachsenden Verkehrsanforderungen gerecht zu werden (Elektronisches Wählsystem). Diese Technik wird auch wartungsärmer sein, so daß mittel- bis langfristig weitere technisch-organisatorische Veränderungen im Unterhaltungsprozeß zu erwarten sind.

(2) *Fernsprechauskunft*: Im Fernsprechauskunftsprozeß werden dem Fernsprechteilnehmer Postcodes für Teilnehmerdaten (Telefonnummern) zur Verfügung gestellt. Die Bedeutung dieser Dienstleistung nimmt mit steigender Veränderung des Postcodes, vor allem durch Netzerweiterung und Fluktuation der Teilnehmer, also einer abnehmenden Aktualität und Vollständigkeit der Postcodes im Fernsprechbuch, zu. Sie ist Vorbedingung für die uneingeschränkte Benutzung des Fernsprechdiensts durch die Fernsprechteilnehmer. Die Gefahr einer Blockierung des Zugangs zum Fernsprechnet durch eine unzureichend funktionierende Auskunft hat bereits vor einigen Jahren zu technisch-organisatorischen Veränderungen in der Auskunft geführt. Dadurch konnten Schnelligkeit, Aktualität und Zuverlässigkeit der Auskünfte soweit verändert werden, daß die steigenden Auskunftsanforderungen in etwa gewährleistet werden können.

Bei den technischen Neuerungen handelt es sich um neue Formen der Datenspeicherung (Mikrolesekarten), neue technische Hilfsmittel für den Datenzugriff (Mikrolesegeräte) sowie um automatische Anrufzuteiler in Verbindung mit Wartefeldern (für 6 Fernsprechteilnehmer).

Die Fernsprechteilnehmer werden über die Anrufzuteiler automatisch mit dem nächsten freien Auskunftsplatz ihres Fernmeldeamtes verbunden. Die mit Mikrofilmkarten und Mikrolesegeräten ausgestatteten Arbeitsplätze erlauben den Auskunftskräften einen relativ raschen Zugriff zu den Teilnehmerdaten (des gesamten Bundesgebiets) und damit im Vergleich zum früheren Verfahren (Ausstattung der Auskunftsplätze vorwiegend mit Fernsprechbüchern) eine rasche Auskunftserteilung. Der vorwiegend manuell ablaufende und nur in wenigen Arbeitsschritten teilmechanisierte Prozeß erfordert einen relativ hohen Arbeitskräfteeinsatz (Anlernkräfte).

Da der Auskunftsprozeß vom technischen System des zentralen Produktionsprozesses unabhängig ist, kann er unabhängig von diesem technisch-organisatorisch verändert werden. Das heißt konkret, daß weitere Veränderungen in der Auskunft unabhängig von der Einführung elektronischer Wählsysteme in der Vermittlung möglich sind. Trotzdem ist erst langfristig mit grundlegenden technisch-organisatorischen Veränderungen (abgesehen von automatischer Ansage bei Rufnummeränderung) in der Auskunft im Zusammenhang mit einer zunehmenden Integration abgespaltener Prozesse in das technische System der zentralen Produktionsprozesse zu rechnen.

(3) *Fernmelderechnungsdienst*: Produktionsprozesse im Fernmelderechnungsdienst sind auf die Erfassung der Gesprächseinheiten, die Berechnung (Errechnen und Rechnungsstellung, Vereinnahmung) und Verbuchung der Gebühren ausgerichtet.

Beim gegenwärtigen technisch-organisatorischen Stand sind sie weitgehend unabhängig vom zentralen Produktionsprozeß; lediglich die automatische Aufzeichnung der Gesprächseinheiten (Zähler) erfolgt innerhalb des Vermittlungsprozesses technisch autonom. Die Übertragung der Zählerstände für die Gesprächsgebührenberechnung wurde bereits vor einiger Zeit teilmechanisiert (Zählerfotografie).

Mit der Teilautomation der Gebührenberechnung wurden die wesentlichen Arbeitsprozesse aus der Fernmelderechnungsstelle ausgelagert und in den Arbeitsbereich der Rechenzentren eingegliedert. Die Aufbereitung der Daten für das maschinelle Verfahren (EDV) entspricht hier der traditionellen Dateneingabe über Lochkarten (verbunden mit besonderen Prüfungsvorgängen); in jüngster Zeit wurde teilweise auf Bandedingabe (MDS-Gerät) umgestellt¹.

Mit der Einführung des Klarschriftleseverfahrens in einigen Postscheckämtern wurde neuerdings für alle Fernmeldeämter auch die Verbuchung der eingehenden Gebührenzahlungen teilautomatisiert. Dabei kann der Großteil der Belege (Fernmeldegebührenkarten) im Klarschriftleseverfahren maschinell erkannt werden; nicht maschinell lesbare Belege werden in der Buchungsstelle über MDS-Geräte codiert auf Band eingegeben. Da dadurch die Beziehung Fernmeldeamt—Postscheckamt instrumentalisiert wurde (Bandaustausch) und die Verbuchung mit Hilfe von EDV-Anlagen in den Rechenzentren erfolgt, sind die wesentlichen manuell vollzogenen Arbeitsprozesse (Führung der Lochkartenkartei etc.) in den Buchungsstellen entfallen bzw. teilautomatisiert in die Rechenzentren (Bestandsbänder) eingegliedert worden.

Während bei der Verbuchung der Fernmeldegebühren in nächster Zeit keine großen Änderungen erwartet werden, ist in der Gebührenberechnung mit weiteren Mechanisierungsschritten zu rechnen. Umfangreichere technisch-organisatorische Veränderungen werden erst mit der Einführung des elektronischen Wählsystems und der dadurch ermöglichten Wiedereingliederung der in den Rechenzentren ablaufenden Prozesse erfolgen.

b) Entwicklungsperspektiven

These 1: Langfristig wirksame Bedingungen technisch-organisatorischer Entwicklung im Fernsprechdienst und ihre Auswirkung auf die abgespaltenen Prozesse Unterhaltung, Auskunft und Fernmeldedienst.

Langfristig wirksame Bedingungen der technisch-organisatorischen Entwicklung in den zentralen Produktionsprozessen wie den abgespaltenen Prozessen des Fernsprechdiensts sind zeitliche und räumliche Variabilität des Verkehrsflusses.²

1 Nach Abschluß der Erhebungen sind sämtliche Rechenzentren mit MDS-Geräten ausgerüstet worden.

2 Räumliche Variabilität ist im Fernsprechdienst in der regionalen Streuung der Anschlußdichte von Fernsprechan schlüssen (Ballungszentren) zu fassen; die zeitliche Variabilität des Verkehrsflusses ist Ausdruck der unterschiedlichen Inanspruchnahme des Fernsprechnetzes durch die Teilnehmer nach Verkehrszeiten. Räumliche und zeitliche Variabilität des Verkehrsflusses sind als gesellschaftliche Bedingungen der Dienstleistungen dem Einflußbereich der Deutschen Bundespost weitgehend entzogen.

Zentraler Produktionsprozeß:

Beim gegenwärtigen technisch-organisatorischen Stand sowie der gegebenen quantitativen Ausrüstung der Vermittlungsstellen mit Wählern wirkt sich diese Variabilität in den autonomen Vermittlungs- und Übertragungsprozessen trotz der Möglichkeiten der Überlauftechnik als technisches Kapazitätsproblem aus¹; sie schlägt sich mittelbar im Unterhaltungs-, unmittelbar im Auskunftsprozesse nieder:

Die räumliche Variabilität des Verkehrsflusses kann bei der heute gegebenen Technik (vergleichsweise starrer Netzaufbau) zu einer Überlastung sowohl von Netzbereichen mit geringer Anschlußdichte als auch von Netzbereichen mit hoher Anschlußdichte (Ballungszentren) führen.

Die zeitliche Variabilität des Verkehrsflusses führt zu einer zeitlichen Konzentration der Inanspruchnahme des Netzes in Hauptgeschäftszeiten. Dadurch wird das Problem der ungleichgewichtigen räumlichen Auslastung des Netzes noch verschärft.

Es ist grundsätzlich möglich, Einwirkungen des variablen Verkehrsflusses auf die Vermittlungs- und Übertragungsprozesse über neue Technologien verbessert auszugleichen. Die Einführung der Elektronik in den Vermittlungsprozeß ermöglicht es, die Verbindung im Bereich der neuen Vermittlungsstellen schneller als bisher aufzubauen und damit auch das Kapazitätsproblem dort zu mildern. Der variable Verkehrsfluß wird sich nach diesen Veränderungen auch auf abgespaltene Prozesse in wesentlich abgeschwächter Form auswirken.

Abgespaltene Prozesse:

(1) Für die *Unterhaltung* bedeutet der variable Verkehrsfluß eine äußerst starke Inanspruchnahme der technischen Anlagen in den Vermittlungsstellen in industriellen Ballungsgebieten und einen entsprechend hohen Verschleiß der Anlagen.

(2) Die *Auskunft* wird besonders von der zeitlichen Variabilität des Verkehrsflusses betroffen. Es zeigt sich eine starke Arbeitsbelastung der Auskunftsstellen zu den Hauptverkehrszeiten, insbesondere in industriellen Ballungsräumen. Die räumliche Variabilität könnte, im Gegensatz zur Unterhaltung, durch eine entsprechende Standortwahl der Auskunftsstellen ohne wesentliche technisch-organisatorische Veränderungen abgefangen werden.

(3) Beim *Fernmelderechnungsdienst* wirkt sich die räumliche Variabilität des Verkehrsflusses (hohe Anschlußdichte in Ballungszentren) in einer starken regionalen Konzentration der Arbeitsprozesse, die der Gesprächsgebührenerfassung dienen, aus. Da diese in den Ortvermittlungsstellen erfolgen müssen, konzentriert sich der Arbeitsaufwand bei der Datenerfassung auf Ballungszentren (große Ortsvermittlungsstellen). Die Abrechnungsprozesse selbst sind prinzipiell von der räumlichen Variabilität des Verkehrsflusses unabhängig (Möglichkeiten der Standortwahl).

Mit der Einführung der Elektronik in den zentralen Vermittlungsprozeß ergeben sich neue technisch-organisatorische Bedingungen für Unterhaltung, Auskunft und Abrechnung: Eine zumindest partielle Rückgliederung der abgespaltenen Prozesse in den zentralen Dienstleistungsprozeß wird möglich (z.B. Eingliederung der Gesprächsgebührenerfassung in den zentralen Vermittlungsprozeß, damit neue Datenträger für den Abrechnungsprozeß).

1 Nach Aussagen der Experten würden die heutigen Verkehrsanforderungen eine Erhöhung des Gleichzeitigkeitsfaktors erfordern. Dies kann nur durch weitere Investitionen erreicht werden, wodurch bei gegebener Technik die wirtschaftliche Auslastung der Kapazitäten abnehmen würde.

(Auf weitere langfristig wirksame Bedingungen der technisch-organisatorischen Entwicklung für die abgespaltenen Prozesse wird unter These 2 eingegangen.)

Die zeitliche Realisierung dieser technischen Möglichkeiten ist sowohl abhängig von dem im Fernsprechdienst gegebenen Rationalisierungsdruck als auch von bestimmten Einflußgrößen, die die Ausschöpfung dieser Möglichkeiten hemmen.

These 2: Zeitperspektiven für weitere technisch-organisatorische Veränderungen im Fernsprechdienst

(1) Der äußerst starke *Rationalisierungsdruck* im Fernsprechdienst geht zurück auf

- wachsende Nachfrage nach quantitativer Ausdehnung und qualitativen Verbesserungen der Fernsprechdienstleistungen, besonders von der Seite der Großkunden;
- steigenden Personalbedarf (bei konstanter Technik) bei gleichzeitiger Arbeitskräfteverknappung auf dem Arbeitsmarkt; da die Post für den Fernsprechbereich vorwiegend technisch Qualifizierte nachfragen muß, befindet sie sich unter ihren spezifischen Nachfragebedingungen (geringe Attraktivität) in einer äußerst ungünstigen Konkurrenzsituation;
- steigenden Kostendruck (bedingt durch steigende Personalkosten und Verkehrszunahme), der die Kostenüberdeckung, die bisher im Fernsprechbereich grundsätzlich gegeben war, tendenziell schrumpfen läßt.¹

Weiterführende technisch-organisatorische Veränderungen wurden in den genannten Prozessen bislang behindert vor allem durch die mangelnde langfristige technische und personelle Planung der Post und durch die gegebene Abhängigkeit von der Lieferindustrie (insbesondere ihrer Entwicklungs- und Fertigungskapazität).

Bei gegebenem Rationalisierungsdruck ist ohne technisch-organisatorische Veränderungen in abgespaltenen Prozessen, insbesondere der Unterhaltung, die Funktionserfüllung des gesamten Fernsprechdiensts mittelfristig nicht mehr gesichert.

Je nach Fristigkeit der Betrachtung werden unterschiedliche Einflußgrößen relevant.

(2) *Kurzfristig* erwartbare Veränderungen: Wegen des starken Rationalisierungsdrucks im Fernsprechdienst wird bereits kurzfristig mit dem Aufbau eines integrierten Systems elektronischer Datenverarbeitung begonnen.

Zentraler Produktionsprozeß:

Zunächst werden nur wenige große Vermittlungsstellen auf elektronische Wählsysteme umgestellt.

Zudem ist mit einem vollen Einsatz der heute noch in einem kleineren Teil der Vermittlungsstellen bestehenden Heb-Dreh-Wähltechnik durch die bereits in der Regel durchgeführte verbesserte Technik der elektromagnetischen Drehwähler zu rechnen.

Abgespaltene Prozesse:

Durch diese Maßnahmen wird die Einwirkung des variablen Verkehrsflusses auf die untersuchten abgespaltenen Prozesse noch nicht verändert.

1 Die ständige Zunahme an Hauptanschlüssen führt zwar zu einer Steigerung der Gebühreneinnahmen jedoch notwendigerweise gleichzeitig zu einer Steigerung der anteilmäßigen Ausgaben für entsprechende Erweiterungsinvestitionen der Innenverbindungen im Fernsprechnet.

In der *Unterhaltung* wird das korrektive System weiter ausgebaut; weitere automatische Prüfeinrichtungen werden eingesetzt werden.

In der *Auskunft* sind kurzfristig keine *grundlegenden* technisch-organisatorischen Veränderungen zu erwarten. Es wird jedoch bereits in den nächsten Jahren möglich sein, Auskünfte bei Rufnummernänderung automatisch zu erteilen.

Unabhängig von der technisch-organisatorischen Entwicklung in den zentralen Produktionsprozessen ist im *Fernmelderechnungsdienst* kurzfristig mit dem Einsatz von Kleincomputern in den Fernmelderechnungsstellen zu rechnen. Bisher noch manuelle Arbeiten in der Fernmelderechnungsstelle (vor allem an den LOS-Gebührenplätzen) können dabei mechanisiert werden; zugleich entfällt dadurch in den Rechenzentren ein Teil der Datenaufbereitung (z.B. für Teilnehmerdaten). Außerdem ist kurzfristig in den Rechenzentren mit einer weitergehenden Umstellung der Datenaufbereitung auf Band-Eingabe (MDS-Geräte) zu rechnen. Mit der Ausdehnung und Verbesserung des Klarschriftleseverfahrens ist ein weiterer Wegfall manuell vollzogener Buchungsvorgänge und damit eine weitere Eingliederung von Arbeitsprozessen in die Rechenzentren zu erwarten.

(3) Mittelfristig erwartbare Veränderungen:

Zentraler Produktionsprozeß:

Bereits mittelfristig ist eine Einführung elektronischer Wählsysteme in Vermittlungsstellen in größerem Ausmaß zu erwarten.

Dadurch werden bereits die Kapazitätsprobleme im Zusammenhang mit der räumlichen und zeitlichen Variabilität des Verkehrsflusses vermindert durch eine höhere Flexibilität beim Aufbau der Verbindungen auch auf dem absteigenden Kennzahlweg (Richtung: Zentralvermittlungsstelle, Hauptvermittlungsstelle, Knotenvermittlungsstelle, Endvermittlungsstelle. Die gegenwärtig zunehmende Blockierung auf diesen Unterabschnitten des Fernsprechnetzes bei starker Belastung kann dadurch verringert werden.

Abgespaltene Prozesse:

Unterhaltungsprozeß: Die auch schon bei teilweiser Einführung des neuen Systems gleichmäßigere Auslastung des Netzes wird zu einem gleichmäßigeren Verschleiß führen, damit zu einer Verringerung des Arbeitsaufwandes bei räumlich konzentrierten technischen Anlagen.

Das elektronische Wählsystem im Vermittlungsprozeß verändert das Objekt des Unterhaltungsprozesses. Die Wähler sind weniger störanfällig. Außerdem erlaubt das Wählsystem neue und ausgedehntere Prüf- und Kontrollvorgänge.

Auskunft: Der Mechanisierungsgrad des Auskunftsprozesses selbst wird sich mittelfristig noch nicht verändern. Der variable Verkehrsfluß wird sich noch unmittelbar auf den Arbeitsprozeß auswirken. Die Veränderungen im zentralen Produktionsprozeß sowie – unabhängig davon – technische Verbesserungen im bestehenden Auskunftsprozesse werden jedoch zu einer relativen Abnahme der Auskunftsfälle führen (Beibehaltung der Rufnummern bei Umzügen, automatische Ansage veränderter Rufnummern).

Fernmelderechnungsdienst: Eine Abnahme des handvermittelten Verkehrs mit dem Ausland wird die Notwendigkeit der Datenaufbereitung bei handvermittelten Gesprächen weitgehend reduzieren.

Die Verbuchung des Zahlungseingangs der erstellten Fernmelderechnung wird mittelfri-

stig auf ein höheres technisch-organisatorisches Niveau gebracht werden. Dabei ist mit einer weiteren gesellschaftlichen Durchsetzung des unbaren Zahlungsverkehrs zu rechnen. Höhere Belegstandardisierung wird in zunehmendem Maße den Einsatz von Klarschriftlesern bzw. Bandaustausch mit den Postscheckämtern erlauben.

Durch den Einsatz von Filmlesemaschinen wird teilweise die Datenaufbereitung in den Rechenzentren entfallen.

(Siehe auch unter (4) Langfristig erwartbare Veränderungen)

Außer den untersuchten abgespaltenen Prozessen werden durch die Einführung elektronischer Wählsysteme direkt betroffen

- die Fernsprechentstörung (Verringerung der Störungsfälle über die Technik, Vereinfachung der Entstörungsvorgänge);
- die Verkehrsmessung (automatische Erfassung des Verkehrsflusses über die Vermittlung);
- der zugeordnete Fernmeldebauprozess, der entscheidend vereinfacht werden kann.

(4) Langfristig erwartbare Veränderungen:

Zentraler Produktionsprozeß:

Erst langfristig ist mit einer Volleinführung elektronischer Wählsysteme in den Vermittlungsstellen sowie einer Vervollständigung des integrierten Systems elektronischer Datenverarbeitung zu rechnen. Dies bedeutet eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung der technischen Anlagen und damit eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im Fernsprechdienst.

Die erst langfristig erwartbare Rationalisierung grundsätzlich gegebener Möglichkeiten ist vor allem auf die Lieferindustrie und auf die Produktionsbedingungen der Bundespost selbst zurückzuführen.

Die Lieferindustrie wird erst langfristig die Produktion älterer Wählsysteme (elektromagnetische Drehwähler) aufgeben, da sie diese heute noch profitabel auf ihren ausländischen Märkten absetzen kann. Dementsprechend wird sie sich erst langfristig voll auf die Produktion elektronischer Wählsysteme umstellen.

Die Gründe der erst langfristig erwartbaren Umstellung auf elektronische Wählsysteme bei der Bundespost sind vor allem folgende:

- ihre begrenzten Investitionsmittel,
- die Notwendigkeit, gewisse Abschreibungsfristen für das System der elektromagnetischen Drehwähler einzuhalten, welches erst gegenwärtig voll eingeführt wird,
- die mit der Umstellung verbundenen hohen Personaleinsparungen, die Freisetzungen, Umsetzungen und Umschulungsmaßnahmen erforderlich machen werden, sowie der erhöhte Bedarf an technisch hochqualifizierten Kräften. Diese Arbeitskräfteprobleme, die sich vor allem aus mangelnder langfristiger Planung erklären lassen, können die Einführung der neuen Technik unter Umständen erheblich verzögern.

Abgespaltene Prozesse:

Der Einfluß der Variabilität des Verkehrsflusses auf die abgespaltenen Prozesse kann langfristig in hohem Maße ausgeglichen werden. Die Auswirkungen auf die Unterhaltung wurden bereits unter (3) gezeigt; langfristig erfolgt eine Ausdehnung der genannten Umstellungen.

Fernsprechauskunft: Voraussetzungen für entscheidende Veränderungen im Auskunftsprozess sind:

- Standardisierung des Codes bzw. der Identifikationsmerkmale der Fernsprechteilnehmer,
- Übernahme sämtlicher Teilnehmerdaten auf EDV,
- Entwicklung automatischer Spracherkennung.

Erst eine solche Standardisierung erlaubt eine standardisierte Abfrage von Auskünften als Voraussetzung für eine Anhebung der technologischen Autonomie des Auskunftsprozesses. Die personellen Auswirkungen werden differieren, je nachdem, ob die Abfrage durch standardisiertes Kundenverhalten (standardisierte Fragestellung) erfolgt oder durch eine zwischen den Kunden und die EDV-Anlage geschaltete instrumentalisierte Datenabfrage von der EDV-Anlage durch Arbeitskräfte der Auskunftsstellen.

Fernmelderechnungsdienst: Der teilweise Aufbau eines integrierten Systems elektronischer Datenverarbeitung im Zusammenhang mit der neuen Technik in den zentralen Produktionsprozessen wird – eventuell schon mittelfristig – zur teilweisen Integration der Fernmelderechnungsprozesse in das integrierte System führen (möglicherweise Ausgliederung des Fernmelderechnungsdiensts aus dem Rechenzentrum; vgl. auch S. 82). Durch den Einsatz von Betriebsrechnern im integrierten System wird eine technisch autonome Erfassung der Gesprächsgebühreneinheiten möglich sein; die Notwendigkeit der Zählerablesung (Fotografie) und der damit verbundenen Datenaufbereitung wird zumindest teilweise entfallen.

Mit schrittweiser Integration der abgespaltenen Dienstleistungsprozesse (Auftragsdienst, telefonische Telegrammannahme etc.) in das integrierte System können sukzessive Sondergebühren im Rahmen der Teilautomation beleglos berechnet werden.

Auch in langfristiger Perspektive ist bei zunehmender Einbeziehung der Fernmelderechnungsprozesse in das integrierte Verfahren keine Vollautomation in diesen Prozessen zu erwarten. Gesellschaftlich durchgesetzte und langfristig nicht veränderbare Sicherheitsanforderungen werden nachgeordnete Kontrollprozesse notwendig machen, die zwar bei weiterer Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung selbst teilautomatisiert werden können, jedoch nicht vollständig in ein technisch autonomes System integrierbar sind.

Auch langfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht veränderbare Zahlungsgewohnheiten der Gesellschaft werden maschinellen Ausdruck und Versendung der Fernmelderechnungen an die Teilnehmer erfordern. Damit muß der gering mechanisierte Briefdienst eingeschaltet werden.

Langfristig ist jedoch nicht auszuschließen, daß bestimmte, heute noch zugelassene Variabilitäten im Zahlungsverhalten der Fernsprechteilnehmer ausgeschaltet werden.

c) Personelle Auswirkungen technisch-organisatorischer Veränderungen im Fernsprechteilnehmerdienst

These 3: Veränderung der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen

(1) Unterhaltungsprozeß:

- *Überwachung und Kontrolle:* Im Rahmen der kurzfristig erwartbaren technisch-organisatorischen Veränderungen (weitere Umrüstung auf elektromagnetische Drehwähler im Zusammenhang mit dem bereits durchgeführten „korrektiven“ Unterhaltungsverfahren als organisatorische Rationalisierungsmaßnahme sowie weitere Einführung automatischer Prüfeinrichtungen) ist mit dem Wegfall einfacher Überwachungs- und Kon-

trolltätigkeiten zu rechnen. Es handelt sich bei diesen Tätigkeiten um anlagespezifische Anlernertätigkeiten mit relativ geringen Qualifikationsvoraussetzungen.

Mittelfristig ist mit einem nahezu vollständigen Wegfall dieser Tätigkeiten zu rechnen. Mit der Einführung des elektronischen Wählsystems werden neue Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten in geringem Umfang auftreten.

- *Instandhaltung und Wartung:* Durch die Umstellung der Vermittlungsstellen auf elektronische Wählsysteme, die kurzfristig beginnt und mittelfristig bereits in größerem Ausmaß durchgeführt sein wird, sind folgende Auswirkungen auf Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten zu erwarten:

Die Tätigkeiten in den Vermittlungsstellen, die noch mit konventionellen elektromagnetischen Drehwählern ausgestattet sein werden, bleiben unverändert. Es handelt sich hier um elektrotechnisch handwerkliche und anlagespezifische Qualifikationsanforderungen. In der Bewertung dieser Tätigkeiten ist nicht mit Veränderungen zu rechnen. Durch die Umrüstung eines großen Teils der Vermittlungsstellen auf das elektronische Wählsystem ist bereits mittelfristig mit einem teilweisen Wegfall der genannten Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten zu rechnen.

Langfristig werden diese Tätigkeiten im großen Umfang wegfallen. Mit der Einführung der elektronischen Wählsysteme werden neue Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten entstehen. An diese werden sowohl einfache (Auswechseln von elektronischen Bauelementen) als auch hohe technische Qualifikationsanforderungen (Eingriffe bei Störungen des Systems) gestellt.

Mittelfristig ist bereits mit einer starken Zunahme dieser Tätigkeiten zu rechnen, die sich langfristig weiter verstärken wird. Insgesamt wird der Umfang jedoch geringer sein.

- „Zentrale Einsatzplätze“: Diese Tätigkeiten, zu denen Arbeitsvorbereitung, Arbeitsvergabe, technische und betriebliche Kontrolltätigkeiten gehören, erfordern anlagespezifische, gesamtbetriebliche und elektrotechnisch handwerkliche Qualifikationen. Aufgrund der zentralen Funktion, die diesen Tätigkeiten im derzeitigen Unterhaltungsprozeß zukommt, ist in Zukunft mit einer Aufwertung zu rechnen. Die Auswirkung der Einführung der elektronischen Wählsysteme auf diese Tätigkeiten ist nicht absehbar. Sie ist in hohem Maße von innerorganisatorischen Entscheidungen abhängig.

(2) Fernsprechauskunft:

Kurz- und mittelfristig sind in der Fernsprechauskunft keine Veränderungen der Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen zu warten.¹

Bei Übernahme der Fernsprechteilnehmerdaten auf elektronische Datenverarbeitung und einer damit verbundenen Teilautomation der Fernsprechauskunft ist damit zu rechnen,

¹ Im Zusammenhang mit der bereits kurzfristig möglichen automatischen Auskunftserteilung (vgl. S. 70) können vor allem wegen der unsicheren Relation zwischen Zunahme von Hauptanschlüssen bzw. Auskünften noch keine zuverlässigen Aussagen über personelle Auswirkungen gemacht werden. Tendenziell steigt der Bedarf an Auskünften proportional stärker als die Zunahme von Hauptanschlüssen. Es ist nicht auszuschließen, daß mögliche Einsparungen von Arbeitsplätzen aufgrund einer automatischen Rufnummernansage bei Rufnummernänderungen durch die weiterhin steigende Nachfrage nach Auskünften kompensiert werden. Statistische Unterlagen zur Errechnung eines solchen „Ausgleichs“ stehen nicht zur Verfügung.

daß die Tätigkeiten stark verändert werden (Mechanisierung des Auffindens der Teilnehmerdaten über Abfrageeinheiten, automatische Beantwortung); sie werden langfristig auch quantitativ abnehmen (durch die Beschleunigung des Auskunftsaktes und die – langfristige – Abnahme der Auskunftsfälle).

(3) Fernmelderechnungsdienst:

Kurzfristig werden einfache *Datenaufbereitungstätigkeiten* weiterbestehen ebenso wie *Tätigkeiten in der Durchführung der Datenvorbereitung und Zuarbeitstätigkeiten* (siehe Postbankdienste).

Die Datenaufbereitungsarbeiten werden sich verändern (Bandeingabe über MDS-Geräte). Prüftätigkeiten im Rahmen des bisherigen Lochens entfallen. Durch den Einsatz von Kleincomputern werden Zuarbeitstätigkeiten in den Fernmelderechnungsstellen entfallen und ein Teil der Datenaufbereitungstätigkeiten in den Rechenzentren.

Durch die Einführung des Klarschriftleseverfahrens haben sich die Tätigkeiten in den *Buchungsstellen* ebenfalls verändert (Abnahme von *Zuarbeitstätigkeiten*).

Mittelfristig ist mit weitergehender Standardisierung beim Zahlungseingang (Belege), damit weiterer Verringerung der Zuarbeitstätigkeiten in der Buchungsstelle und Verringerung der Datenaufbereitungstätigkeiten in den Rechenzentren zu rechnen.

Durch den Einsatz neuer Formen der Dateneingabe werden die Datenaufbereitungstätigkeiten abnehmen bzw. durch eine (geringere Zahl) von Tätigkeiten der Gerätebedienung ersetzt werden (Filmlesegeräte).

Mit der Einführung elektronischer Wählsysteme werden die Tätigkeiten bei der Übertragung des Zählerstandes abnehmen, ebenso die entsprechenden Datenaufbereitungstätigkeiten.

Nachgelagerte *Tätigkeiten in der Nachforschung* werden zunehmen.

Langfristig werden alle Zuarbeiten und Datenaufbereitungsarbeiten entfallen.

Neue Tätigkeiten werden eingegliedert mit der Übernahme bislang im Rechenzentrum gemachter Arbeiten.

These 4: Auswirkungen auf die Arbeitskräfte

Unterhaltungsprozesse

(1) *Freisetzungen, Umsetzungen*: Bei den Überwachungs- und Kontrollkräften ist bereits kurzfristig mit Freisetzungen in größerem Ausmaß zu rechnen.¹

Da diese Kräfte technisch wenig qualifiziert sind, sind Umsetzungen sowie Umschulungen weitgehend ausgeschlossen. Daher sind für diese Gruppe in hohem Maße „verdeckte“ Entlassungen zu erwarten. Dies gilt besonders für den hohen Anteil der weiblichen Kräfte, die aus Positionen des handvermittelten Fernsprechdiensts bei Umstellung auf den Selbstwählferndienst in die Fernsprechunterhaltung umgesetzt wurden. Bei ihnen ist zum großen Teil mit natürlichem Abgang zu rechnen sowie mit eigenen Kündigungen bei Konfrontierung mit weiteren Arbeitsplatzveränderungen.

Mittelfristig ist mit einem vollen Ausscheiden dieser Arbeitskräfte aus dem Arbeitsprozeß zu rechnen. Auch hier ist sogenannter natürlicher Abgang zu erwarten.

1 Heute werden die Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten vor allem von weiblichen Angestellten sowie von weiblichen Beamten des einfachen Diensts wahrgenommen.

Sofern es sich um männliche Anlernkräfte handelt, werden Umsetzungen notwendig werden.

Wegen der großen Arbeitskräfteknappheit der Bundespost werden auch für die qualifizierten *Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten* technische Anlernkräfte eingesetzt. Sie werden bis heute neu vom Arbeitsmarkt rekrutiert, obwohl feststeht, daß ihre Qualifikation in Zukunft in der Unterhaltung immer weniger verwendbar sein wird. Die erforderlichen Umsetzungen werden sehr schwierig sein.

Bei den Instandhaltungs- und Wartungskräften ist erst mittelfristig mit spürbaren personellen Auswirkungen zu rechnen. Die Einführung elektronischer Wählsysteme wird hier bereits zu Freisetzungen führen. Es kann jedoch damit gerechnet werden, daß die dadurch betroffenen Arbeitskräfte zum großen Teil in noch nicht umgestellte Vermittlungsstellen umgesetzt werden können, weil hier auch noch in mittelfristiger Perspektive ein hoher Fehlbestand bestehen wird.

Aussagen über die umzusetzenden Instandhaltungs- und Wartungskräfte, die mittel- bis langfristig in großem Maße zunehmen werden, sind äußerst schwer zu machen, da ihr weiterer Einsatz bei der Bundespost von bereits kurzfristig zu treffenden Entscheidungen abhängt. Diese Entscheidungen werden sich auf eine Veränderung der Ausbildung sowie auf *Umschulungsmaßnahmen* beziehen. Nur bei einer grundlegenden Umstrukturierung der Ausbildung sowie durch umfassende Umschulungsmaßnahmen können diese Kräfte weiter im Unterhaltungsprozeß eingesetzt werden. Sie bringen grundsätzlich ausreichende Qualifikationsvoraussetzungen für Umschulungen mit. Sie könnten sowohl für die neuen Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten im elektronischen Wählsystem als auch für Tätigkeiten im Bereich der EDV, die mit dem Aufbau eines integrierten Systems ständig anwachsen, umgeschult werden.

Die *Arbeitsplatzsicherheit* dieser Kräfte wird am größten sein, wenn sie für die Unterhaltung umgeschult werden. Nur eine relativ geringe Anzahl kann für die elektronische Datenverarbeitung umgeschult werden, weil hier eine Konkurrenz bestehen wird mit der steigenden Quote freierwerdender Kräfte aus den übrigen abgespaltenen Prozessen, die weiter technisiert worden sind und die Zahl der entsprechenden Arbeitsplätze nicht sehr groß sein wird.

(2) *Veränderungen im Einsatz der Arbeitskräfte:* Bei der kurzfristig erwartbaren Umstellung alter Vermittlungsstellen auf elektromagnetische Wählsysteme ist unter Beibehaltung der Arbeitsorganisation des „korrektiven“ Unterhaltungsverfahrens eine starke Belastung besonders der technisch qualifizierten Kräfte in Wartung und Instandhaltung zu erwarten.

Die als Rationalisierungsmaßnahme eingeführte neue Arbeitsorganisation stellt wesentlich höhere Arbeitsanforderungen an die Arbeitskräfte als die Arbeitsorganisation des älteren präventiven Unterhaltungsverfahrens:

- Die Anforderungen an Kenntnis technischer Anlagen sind hoch, sie beziehen sich nicht mehr wie früher nur auf eine Vermittlungsstelle, sondern auf sämtliche Vermittlungsstellen eines Unterhaltungsbezirks.
- Die Anforderungen an die einzelnen Arbeitskräfte sind im allgemeinen (zeitlich) stark intensiviert worden.
- Der Arbeitseinsatz selbst wird genau kontrolliert.

Diese Anforderungsintensivierung erfolgt vor allem in der Unterhaltung von Vermittlungsstellen in industriellen Ballungszentren.

(3) *Rekrutierung*: Im Zusammenhang mit den hohen Arbeitsanforderungen sowie der vergleichsweise geringen Entlohnung der Unterhaltungskräfte wird kurz- bis mittelfristig die Rekrutierung entsprechend qualifizierter Kräfte zunehmend erschwert werden. Das wird zu einer Aufgabe von Laufbahnvoraussetzungen bei der Rekrutierung führen bzw. zu einer Rekrutierung von Kräften, deren langfristige Verwendbarkeit bei der Post nicht als gesichert gelten kann.

In bezug auf die Rekrutierung von Instandhaltungs- und Wartungskräften für die neu entstehenden Unterhaltungstätigkeiten ist die Rekrutierung ebenfalls als äußerst problematisch anzusehen. Das Ausmaß der Probleme wird sich entsprechend der Entscheidung über formale Qualifikationsvoraussetzungen für diese Kräfte vergrößern oder verkleinern. Entscheidet sich die Bundespost für hohe formale Qualifikationsanforderungen, dann kann unter heute bestehenden Bedingungen als sicher gelten, daß die Post diese Kräfte, sei es aus dem Betrieb selbst, sei es vom Arbeitsmarkt, nicht in genügender Anzahl rekrutieren kann. In einem solchen Fall muß mit einer teilweisen Übernahme der Unterhaltungsarbeiten in elektronischen Vermittlungsstellen durch betriebsfremde Kräfte gerechnet werden.

Diese Entscheidung hätte für die heute in der Unterhaltung arbeitenden Kräfte schwerwiegende Folgen: Sofern sie in der Unterhaltung noch einsetzbar sein werden, müssen sie mit starker Abqualifikation rechnen. Ein Großteil der für das heutige Verfahren qualifizierten technischen Kräfte, die durch Rationalisierung in zunehmendem Maße frei werden, kann dann nicht mehr eingesetzt werden.

Die *Arbeitsplatzsicherheit* der Instandhaltungs- und Wartungskräfte kann mittel- bis langfristig nur durch frühzeitig eingeleitete umfangreiche *Schulungsmaßnahmen* gesichert werden. Die in Zukunft möglicherweise auftretenden Probleme sind bereits heute angelegt: Das Fach Elektronik ist noch nicht in die Ausbildung der Fernmeldelehrlinge aufgenommen. Das heißt, Lehrlinge, die heute bei der Post eingestellt werden, also 1973 ihre Lehre beenden, sind bereits nicht ohne Umschulung oder Fortbildung in elektronischen Vermittlungsstellen einsetzbar. Wenn man damit rechnet, daß sie ca. 40 Jahre im Berufsleben stehen werden, kommen – sofern die Post nicht umschult – mittelfristig Umsetzungen und langfristig wahrscheinlich Entlassungen auf sie zu.

Auskunftsprozesse

(1) *Freisetzungen, Umsetzungen*: Durch die langfristig zu erwartende Teilautomation der Fernsprechauskunft wird es zu spürbaren Freisetzungen bei den Auskunftskräften kommen. Ein Teil der freigesetzten Kräfte kann für die neuen Auskunftsarbeiten umgeschult werden. Der restliche Teil der Kräfte muß mit Entlassungen rechnen. Die Entlassungen können geringfügig vermindert werden durch das Angebot von Umschulungen für den Bereich der EDV.

Da anzunehmen ist, daß in der Auskunft auch langfristig vorwiegend weibliche Angestellte und weibliche Teilzeitkräfte eingesetzt werden, wird ein großer Teil der Entlassungen „verdeckt“ vor sich gehen, insbesondere über Fluktuation.

(2) *Veränderungen im Arbeitseinsatz*: Durch den zeitlich und räumlich variablen Verkehrsfluß werden kurz- und mittelfristig weiterhin hohe zeitliche Anforderungen an die Arbeitskräfte in der Auskunft gestellt werden, sowohl durch Schichtdienst als auch durch hohe zeitliche Intensivierung der Arbeitsanforderungen, besonders in den Hauptgeschäftzeiten.

Diese Lage wird sich auch mit der mittelfristig erwartbaren kontinuierlichen Einführung von elektronischen Wählsystemen nur geringfügig verändern, da auch dadurch die Auskunftsfälle nur wenig abnehmen werden. Wahrscheinlich wird mittelfristig ein Wegfall von Auskunftsfällen durch die Technik ausgeglichen werden durch eine Zunahme von Auskunftsfällen im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl der Fernsprechteilnehmer.

Fernmelderechnungsdienst

Freisetzungen, Umsetzungen: Kurzfristig treten nur geringe Freisetzungen in Fernmelderechnungsstelle, Buchungsstelle und Rechenzentrum durch Wegfall von Zuarbeitstätigkeiten und Datenaufbereitungstätigkeiten auf.¹ Sie werden weitgehend verdeckt auftreten (hohe Fluktuation, Möglichkeiten der Umsetzung, Einstellungssperren) (vgl. auch S. 86 (3)).

Mittel- bis langfristig ist mit Freisetzungen durch verstärkten Wegfall der Datenaufbereitungs- und Zuarbeitstätigkeiten in Fernmelderechnungsstelle, Rechenzentrum und Buchungsstelle zu rechnen. Kurzfristig sind geringfügige Umsetzungen in der Fernmelderechnungsstelle durch Einsatz von Kleincomputern möglich. Mittelfristig wird es zu zahlreichen Umsetzungen kommen durch die Ausgliederung des Fernmelderechnungsdiensts aus dem Rechenzentrum.

¹ Vor allem in Ballungszentren besteht hier gegenwärtig erheblicher Personalmangel, der sich bei der zu erwartenden Verkehrszunahme verstärkt als Rationalisierungsdruck auswirken wird (vgl. auch S. 69).

D. Übergang von teilmechanisierten Verfahren zur Teilautomation durch Einsatz elektronischer Datenverarbeitung in Verwaltungsprozessen

a) Gegenwärtiger technisch-organisatorischer Stand

(1) Technisch-organisatorischer Stand der *Verwaltungsprozesse* im Gesamtbereich der Bundespost:

Ein großer Teil der Verwaltungsprozesse der Bundespost wird gegenwärtig noch vorwiegend manuell vollzogen, nur in wenigen Arbeitsschritten werden technische Hilfsmittel eingesetzt. Lediglich ein Teil dieser Prozesse ist teilautomatisiert (elektronische Datenverarbeitung). Dazu gehören vor allem

- interne Verwaltungsprozesse wie
 - Prozesse der Besoldung und Vergütung der Beschäftigten der Bundespost sowie der im Ruhestand befindlichen Kräfte bzw. ihrer Hinterbliebenen
- Gebührenabrechnungsprozesse für einzelne Dienstleistungen wie
 - Fernmelderechnungsdienst
 - Zeitungsrechnungsdienst
- Prozesse der Zahlbarmachung von Renten der öffentlichen Versicherungsträger im
 - Rentenrechnungsdienst,

die der Post als externe Verwaltungsaufgaben politisch zugewiesen werden.

In einigen Rechenzentren werden zudem teils für größere Bereiche, teils für den Gesamtbereich der Bundespost Sonderaufgaben erfüllt (Lagerbuchhaltung, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Sozialwesen, Grundstücks- und Gebäudeverteilungskartei, Personalverteilungskartei).

Die Teilautomation dieser Prozesse führte zu bedeutenden Personaleinsparungen, jedoch verhindert die traditionelle Kompetenztrennung in der Organisation teilweise noch die volle Nutzung des gegebenen Rationalisierungspotentials. Die Prozesse werden teils in den verschiedenen Rechenzentren, teils in den zuständigen Verwaltungsstellen von Ämtern und Oberpostdirektionen durchgeführt.

Ämter und Oberpostdirektionen sind dabei vorwiegend mit dem Erstellen von Belegen, also mit Datenerhebung und Datenprüfung befaßt. Gegenwärtig ist dabei häufig eine mehrfache Erstellung unstandardisierter Belege an mehreren Stellen zu beobachten, die größtenteils erst in den zuständigen Verwaltungsstellen der Oberpostdirektion standardisiert werden, in der Regel durch Umwandlung in Lochbelege. Außer diesen Vorbereitungsarbeiten für das maschinelle Verfahren werden an diesen Stellen nicht automatisierbare Arbeitsabläufe (schwierige Fälle) manuell durchgeführt.

Im *Rechenzentrum* erfolgen Prozesse der Datenaufbereitung, also der maschinengerechten Standardisierung eingehender Belege; außerdem werden hier Berechnungs-, Abrechnungs- und Buchungsvorgänge technologisch autonom mit Hilfe von elektronischer Datenverarbeitung sowie nachgelagerte Arbeiten durchgeführt. Die elektronische Datenverarbeitung erfolgt mit Anlagen der 3. Generation, also mit einer verhältnismäßig hohen Verarbeitungs- und Speicherkapazität; die Datenaufbereitung wird über traditionelle Loch- und Prüfgeräte vollzogen.

Im *Posttechnischen Zentralamt* werden grundsätzlich Systemanalysen und Programmierarbeiten sowie Datenauswertungsarbeiten vorgenommen.

Diese Abteilung von Prozeßabläufen auf verschiedene Stellen bedeutet die Aufspaltung bisher einheitlich vollzogener Prozesse sowie die Abspaltung noch nicht automatisierbarer Prozeßteile.

Mit weiteren technisch-organisatorischen Veränderungen in den Verwaltungsprozessen ist mit einer zunehmenden Integration dieser Prozesse zu rechnen.

Im folgenden wird besonders auf technisch-organisatorische Veränderungen der Prozesse Besoldung, Vergütung und Versorgung im Zusammenhang mit der Integration von Verwaltungsprozessen eingegangen.

(2) Technisch-organisatorischer Stand in Prozessen zur *Besoldung, Vergütung und Versorgung* (Besoldungskasse):

Für folgende Arbeitskräfte der Bundespost werden gegenwärtig die Bezüge teilautomatisch berechnet und erstellt:

- Beamte insgesamt
- Arbeiter insgesamt
- Versorgungsempfänger teilweise

Berechnung und Erstellung von Angestelltenbezügen erfolgen heute noch manuell. Eine Übernahme auf elektronische Datenverarbeitung ist geplant und bereits in Vorbereitung. Die Aufgliederung des Gesamtprozesses auf verschiedene Stellen ist hier besonders ausgeprägt.

In den verschiedenen Arbeitsbereichen von *Ämtern* und *Oberpostdirektionen* werden die Unterlagen zur Berechnung der Bezüge zum großen Teil noch mehrfach und manuell erstellt. Zum großen Teil werden bei der Datenerfassung Verbundlochkarten als Lochbelege verwendet.

Nicht standardisierte Belege werden in der Besoldungskasse in Lochbelege umgewandelt. In den *Rechenzentren* erfolgt eine weitere Standardisierung der Belege in der Datenaufbereitung (Lochen und Prüfen) sowie Datenverarbeitung und Versendung der Bezugemteilungen.

Beamte und Arbeiter als Barempfänger erhalten seit der Umstellung auf das EDV-Verfahren die Bezüge mittels Zahlungsanweisungen, die von den Postscheckämtern unmittelbar an die Zahlstellen geleitet werden; Barzahlungen für die übrigen Empfängergruppen gehen nach wie vor zunächst an zentrale Stellen bei Ämtern und Oberpostdirektionen, von wo aus sie auf die betreffenden Dienststellen verteilt werden. (Der unbare Zahlungsverkehr wird über die Postscheckämter vollzogen)

Bei den Besoldungskassen der Oberpostdirektionen verbleiben zudem alle die Fälle, bei denen die notwendigen Merkmalskombinationen nicht maschinell errechnet werden können (schwierige Fälle, z.B. einzelne Fälle längerer Rückrechnungen).

Soweit die Prozesse noch nicht teilautomatisiert sind, werden sie mit Hilfe von Tabellen und Kontenkarten manuell durchgeführt; lediglich wenige Arbeitsschritte sind mit Hilfe von Buchungsautomaten mechanisiert. Dies gilt teilweise für die Erstellung der Bezugemteilungen für Versorgungsempfänger und für Angestellte insgesamt.

b) Entwicklungsperspektiven der Teilautomation von Verwaltungsprozessen

Während sich langfristig wirksame Bedingungen technisch-organisatorischer Veränderungen von Dienstleistungsprozessen nahezu unmittelbar über externe Einflußgrößen (Interessen) ergeben, wirken sich diese bei Verwaltungsprozessen nur sehr vermittelt über die

Organisation Bundespost aus und ergeben sich teilweise aus dieser selbst. Das bedeutet grundsätzlich, daß die Autonomie der Bundespost bei einer Veränderung dieser Bedingungen im Prinzip wesentlich größer ist als bei denen der Dienstleistungsprozesse.

These 1: Langfristig wirksame Bedingungen

(1) *Organisationsstruktur*: Die traditionelle, von Prinzipien staatlicher Bürokratie bestimmte Organisationsstruktur der Bundespost wird sich nur langfristig wirksam verändern lassen. Sachliche und regionale Zuständigkeitsnormen führen grundsätzlich zu Dezentralisierung (regional) und zu Dekonzentration (sachlich und institutionell) verwaltungsinterner Abläufe (regionale und hierarchische Abgrenzung nach Oberpostdirektionen und Ämtern, sachliche Kompetenzaufteilung nach Abteilungen, Referaten und Stellen). Diese Strukturen konfliktieren auch bei einer Fortentwicklung der Teilautomation mit Erfordernissen nach Zentralisation und Integration von Prozeßabläufen im Rahmen elektronischer Datenverarbeitung.

- Es wird entscheidend werden, wie das Verhältnis der Anforderungen der Organisation und der derzeitigen Erfordernisse der Teilautomation von den zuständigen Stellen beurteilt und entschieden wird. Eine Anpassung kann in beiden Richtungen erfolgen.

(2) *Logische Geschlossenheit der Verwaltungsregeln*: Voraussetzung der Teilautomation von Verwaltungsabläufen ist die logische Geschlossenheit der den Verwaltungsvorgängen zugrunde liegenden normativen (rechtlichen) und instrumentellen Regeln (Eindeutigkeit der Begriffe, Einsinnigkeit und Widerspruchsfreiheit der logischen Verknüpfung). Dieses gilt auch in langfristiger Perspektive. Das bedeutet, daß Verwaltungsabläufe, in denen Ermessensentscheidungen zu treffen bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe (qualitative Bewertung) zu beachten sind, auch langfristig nicht auf elektronische Datenverarbeitung übernommen werden können.

Sofern die Bundespost Verwaltungsabläufe aufgrund von bundesrechtlichen Regelungen durchzuführen hat, ist ihr Autonomiespielraum bei der Veränderung der Struktur der Verwaltungsabläufe nach diesen Voraussetzungen eingeschränkt (Beamtenrecht).

(3) *Zahl der Fälle*: Komplizierte Verwaltungsprozesse, in denen jeweils nur wenige Fälle zu bearbeiten sind, werden auch langfristig, selbst wenn sie grundsätzlich automatisierbar sind, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (hoher Programmieraufwand, hohe Beanspruchung der Kernspeicherkapazität) nicht auf elektronische Datenverarbeitung umgestellt werden können. Hingegen drängt Massenhaftigkeit von Fällen, insbesondere wenn diese den Bedingungen logischer Geschlossenheit ihrer Bearbeitung entsprechen, zur Teilautomation.

(4) *Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte*: Die Einbeziehung weiterer Verwaltungsabläufe in die Teilautomation wird durch den auch langfristig erwartbaren Mangel an hinreichend ausgebildeten und genügend erfahrenen Fachkräften (Programmierer, Systemanalytiker) verlangsamt werden. Die Knappheit dieser Kräfte auf dem Arbeitsmarkt wird auch langfristig anhalten.

(5) *Fortentwicklung von Datenverarbeitungstechniken*: Diese wird durch Kleincomputer, Terminals, höhere Zugriffsgeschwindigkeiten, verbesserte Formen der Dateneingabe durch Klarschriftleser langfristig andere Bedingungen für die Teilautomation von Verwaltungsprozessen schaffen. Dadurch ist eine Teilautomation denkbar, die keinen Druck auf Zentralisation und Konzentration auslöst. Ähnliche Auswirkungen können vom verstärkten Einsatz der Betriebsrechner ausgehen.

These 2: Mittelfristig veränderbare Bedingungen

Die organisatorischen, personellen, technischen und wirtschaftlichen Bedingungen für weitere technisch-organisatorische Veränderungen und für eine zunehmende Integration von Verwaltungsprozessen im Post- und Fernmeldewesen werden sich zwar mittelfristig in unterschiedlichem Maße, jedoch insgesamt nur begrenzt verändern lassen.

(1) *Organisationsstruktur*: Zunehmende technisch-organisatorische Veränderungen mit dem Ziel der Integration erfordern tiefgreifende organisatorische Veränderungen. Hier sind vor allem starke Kompetenzverschiebungen im Rahmen der heute bestehenden hierarchischen Ebenen zu nennen, z.B. in Form einer zunehmenden Konzentration von Entscheidungen auf Amtsebene und einem entsprechenden Funktionsverlust auf der Ebene der Oberpostdirektionen (besonders durch Einführung von Betriebsrechnern im Bereich der Fernmeldeämter). Diese Veränderungen werden zu starken innerorganisatorischen Widerständen führen (Positionsinteressen), die mittelfristig nur zum Teil zu beseitigen sein werden.

(2) *Rekrutierung und Ausbildung von Fachkräften*: Weitere technisch-organisatorische Veränderungen in den Verwaltungsprozessen verlangen zunehmend den Einsatz von Fachkräften der elektronischen Datenverarbeitung (Systemanalytiker, Programmierer und Maschinenbediener). Mittelfristig ist nicht damit zu rechnen, daß die Kapazitäten für die Ausbildung solcher Fachkräfte bei der Post wesentlich verändert werden können; auch die Rekrutierung dieser Fachkräfte über den Arbeitsmarkt wird mittelfristig kaum möglich sein. Selbst wenn sich Einstufung und Besoldung dieser Kräfte verbessern sollten, werden auch mittelfristig Abwanderungstendenzen in die private Wirtschaft nicht zu verhindern sein. Das heißt, die Post wird weiterhin ungewollt Ausbildungsfunktionen für diese in der gewerblichen Wirtschaft stark nachgefragten Qualifikationen übernehmen. Der erwartbare Mangel dieser Fachkräfte, insbesondere der Programmierer, kann eine weiterführende Technisierung der Verwaltungsprozesse stark verzögern.

(3) *Neue Techniken der Datenverarbeitung*: Mittelfristig ist damit zu rechnen, daß die Lieferfirmen aufgrund steigender Nachfrage neue Techniken der Datenverarbeitung in Form von Kleincomputern und multifunktional einsetzbaren Terminals in verstärktem Maße auf dem Markt zu relativ günstigen Bedingungen anbieten werden. Damit wird die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitung im Rahmen von Verwaltungsprozessen grundsätzlich erhöht (bessere Möglichkeiten der Kapazitätsauslastung). Auch ist zu erwarten, daß die gegenwärtig noch hohen Kosten bei der Verbindung dezentraler Einrichtungen der Datenverarbeitung mit entsprechend zentralen Einrichtungen über Datenfernübertragung mittelfristig verringert werden können. Auch die zu erwartenden Verbesserungen in der Schnelligkeit des Zugriffs zu den Daten (Datenspeicher) werden eine weiterführende Technisierung begünstigen.

These 3: Zeitperspektiven weiterer Teilautomation

(1) *Verwaltungsprozesse*:

- Bei der Einbeziehung weiterer einzelner Prozeßabläufe in die Teilautomation wird *kurzfristig* wahrscheinlich das bisher praktizierte Prinzip der unkoordinierten Übernahme auf elektronische Datenverarbeitung weiter wirksam sein. Mit einer größeren Ausweitung der Teilautomation von Verwaltungsprozessen ist kurzfristig nicht zu rechnen, sie wird kurzfristig insbesondere an dem Mangel an Fachkräften scheitern.

- *Mittelfristig* ist mit einer verstärkten Teilautomation von Verwaltungsprozessen zu rechnen. Statt der unkoordinierten Übernahme von Verwaltungsabläufen kann mit der koordinierten Übernahme im Zusammenhang mit dem Aufbau eines integrierten Systems elektronischer Datenverarbeitung begonnen werden.¹

Inwieweit eine Integration von Prozessen des Postwesens *und* des Fernmeldewesens möglich sein wird, ist im einzelnen noch nicht abzusehen. Es ist jedoch zu erwarten, daß durch die heterogene Technik in den Produktionsprozessen des Postwesens einerseits und des Fernmeldewesens andererseits sowie durch die relativ starke organisatorische Trennung zwischen diesen beiden Bereichen eine Integration von Verwaltungsprozessen beider Bereiche mittelfristig nur begrenzt möglich sein wird. Mittelfristig erwartbar ist jedoch die Schaffung einer Personaldatenbank als einer wesentlichen Grundlage für den Aufbau eines integrierten Systems.

- Erst *langfristig* ist mit ausgedehnten technisch-organisatorischen Veränderungen in den Verwaltungsprozessen im Zusammenhang mit dem Aufbau eines integrierten Systems elektronischer Datenverarbeitung bei der Post zu rechnen.

(2) Prozesse zur Besoldung, Vergütung und Versorgung:

- *Kurzfristig* ist die Ausweitung der Teilautomation dieser Prozesse auf die Berechnung der Bezüge aller Arbeitnehmer und Versorgungsberechtigten zu erwarten (zunächst Versorgungsbezüge, dann Angestelltenbezüge). Die gegenwärtig noch bestehenden Probleme bei der Übernahme der Berechnung von Angestelltenbezügen (widersprüchliche Regeln, nicht eindeutige Begriffe in den Angestelltentarifen) sehen entsprechende Änderungen des Angestelltentarifs kurzfristig Absprachen zwischen den Tarifpartnern Bundespostministerium, Gewerkschaften voraus.
- *Mittelfristig* wird der Aufbau einer Personaldatenbank die Prozesse der Bezügeabrechnung erleichtern. Zudem ist eine schrittweise Vereinfachung und Vereinheitlichung des Dienstrechts zu erwarten, womit gleichzeitig günstige Voraussetzungen für die Einbeziehung dieser Prozesse in ein integriertes System gegeben sind.

Außerdem werden in diesen Prozessen wahrscheinlich rationellere Formen der Datenaufbereitung eingesetzt werden. In der Besoldungskasse könnten Belege für das maschinelle Verfahren durch Einsatz von Codiergeräten bereits in maschinenlesbarer Schrift erstellt werden. Dadurch könnten in den Rechenzentren Klarschriftleser eingesetzt werden und damit die Datenaufbereitungsprozesse entfallen.

c) Personelle Auswirkungen in Besoldungskasse und Rechenzentrum

These 4: Veränderungen der Tätigkeits- und Qualifikationsstruktur

(1) „*Sachbearbeitertätigkeiten*“ in Besoldungskassen: Soweit Teilautomation bei der Berechnung der Bezüge stattfand, wurden die *ursprünglich einheitlichen* „*Sachbearbeiter*“-Tätigkeiten (Kontenplatzführer) aufgespalten in Zuarbeiten, Datenaufbereitung und Tätigkeiten bei der Durchführung der maschinellen Arbeit. Im traditionellen Verfahren werden diese noch in geschlossenen Arbeitsvollzügen durchgeführt. Zu ihnen gehören Berechnen, Zahlbarmachung, Verbuchung und Karteiführung der jeweiligen Bezüge unter Berücksichtigung eingetretener Veränderungen in Besoldung, Vergütung

1 Bereits zum Zeitpunkt der Erhebungen waren Vorarbeiten zum Aufbau eines integrierten Systems elektronischer Datenverarbeitung im Bereich des Postwesens sowie des Fernmeldewesens unter Einschluß von Verwaltungsdiensten aufgenommen.

usw. Qualifikationsanforderungen bestehen in der Beherrschung der einschlägigen Rechtsregeln, der zuverlässigen Berechnung und Buchung aufgrund instrumenteller Regeln und in einem bestimmten, aus der Erfahrung gewonnenen Kontenwissen. Mit dieser Aufspaltung verschwindet die ursprünglich einheitliche Sachbearbeitertätigkeit weitgehend.

Soweit es sich um die Behandlung schwieriger Fälle handelt, wird auch bei weiterer Technisierung ein geringer Teil der „Sachbearbeiter“-Tätigkeiten bestehen bleiben.

(2) *Prüftätigkeiten in der Besoldungskasse*: Im traditionellen Verfahren beziehen sich die Prüftätigkeiten auf alle Karteiführungstätigkeiten. Sie entfallen weitgehend. Bei weiterer Technisierung beziehen sie sich auf die Prüfung von Lochbelegen. Hierbei entfällt ein Teil der Prüftätigkeiten und die Qualifikationsanforderungen verändern sich.

(3) *Zuarbeiten in Besoldungskassen*: Die Zuarbeiten im alten Verfahren, die durch sogenannte Mitarbeiter durchgeführt wurden, sind entfallen. Vor- und Zuarbeiten für das maschinelle Verfahren sind neu entstanden. Es handelt sich hier um eine Umwandlung von Rohbelegen in ablochkfähige Unterlagen bzw. Lochbelege.

Mit der Einführung neuer Formen der Datenaufbereitung (Codieren für Klarschriftleser) werden sich die Zuarbeitstätigkeiten verändern bzw. im Verbund mit Tätigkeiten der Datenaufbereitung vollzogen werden.

(4) *Datenaufbereitungstätigkeiten*: Mit der Teilautomation sind in den Rechenzentren Tätigkeiten der Datenaufbereitung neu entstanden. Es handelt sich dabei um Loch- und Prüftätigkeiten, die wie bei den Postbankdiensten einen anlageorientierten repetitiven Charakter bei hoher nervlicher und physischer Belastung aufweisen.

Bei mittel- bis langfristig erwartbaren Veränderungen der Datenaufbereitung durch den Einsatz von Klarschriftlesern werden die heutigen Datenaufbereitungstätigkeiten im Rechenzentrum weitgehend wegfallen. Sie werden in veränderter Form (Codiergeräte) bestehen bleiben und eventuell mit den in der Besoldungskasse verbliebenen Zuarbeitstätigkeiten verbunden werden.

Mit dem Ausbau einer Personaldatenbank und der damit möglichen Integration mit den Prozessen bei der Berechnung von Bezügen werden Zuarbeitstätigkeiten und Datenaufbereitungstätigkeiten teilweise entfallen.

(5) *Tätigkeiten der Vorbereitung und Durchführung elektronischer Datenverarbeitung*: Wie in den Postbankdiensten sind mit der Teilautomation im Rechenzentrum Tätigkeiten der Vorbereitung und Durchführung elektronischer Datenverarbeitung (Programmiertätigkeiten, Maschinenbedienung usw.) mit den bereits erwähnten Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen zu erwarten.

These 5: Auswirkungen auf die Arbeitskräfte

(1) *Freisetzungen, Umsetzungen*: Durch die Teilautomation der Besoldungskassen wurde ein großer Teil des Personals (mit „Sachbearbeiter“-Qualifikation, sog. Karteiführer) freigesetzt. Diese Freisetzungen traten jedoch durchweg in „verdeckter“ Form auf, als natürlicher Abgang und durch frühzeitig eingeleitete Einstellungsbeschränkungen. Es erfolgten Umsetzungen in Verbindung mit Umschulungsmaßnahmen des verbleibenden Personals für die in der Besoldungskasse neu entstehenden Arbeitsplätze.

- Mit der *kurzfristig* erwartbaren Ausweitung der Teilautomation auf die Berechnung der Bezüge aller Arbeitnehmer der Bundespost ist mit weiteren Freisetzungen der verbliebenen „*Sachbearbeiter*“ in der Besoldungskasse zu rechnen. Auch sie können in „*verdeckter*“ Form auftreten, soweit in den Besoldungskassen ältere Kräfte beschäftigt werden, die aus anderen bereits teilautomatisierten Bereichen hierin umgesetzt wurden. Sie können unter Umständen dazu veranlaßt werden, vorzeitig in den Ruhestand zu treten.

Durch die Teilautomation kam es auch bei traditionellen *Zuarbeitern* bzw. sogenannten Mitarbeitern zu Freisetzungen. Sofern ein natürlicher Abgang bei den kurzfristig noch zu erwartenden weiteren Freisetzungen dieser Kräfte nicht möglich sein wird, kann es aufgrund der verhältnismäßig geringen Qualifikation dieser Kräfte zu Umsetzungsschwierigkeiten kommen.

- *Mittelfristig* ist zu erwarten, daß die Umwandlung von Rohbelegen in Lochbelege in der Besoldungskasse entfällt. Belege werden in zunehmendem Maße dort, wo sie erstmalig anfallen, lochgerecht erstellt werden. In den Besoldungskassen verbleiben dann nur noch Tätigkeiten des *Prüfens* von Lochbelegen, der Belegsammlung und der manuellen Einsortierung.

Ferner sind mittelfristig durch die erwartbaren veränderten Formen der Dateneingabe (Klarschriftleser) in den Rechenzentren Freisetzungen bei *Datenaufbereitungstätigkeiten* für den Besoldungskassendienst zu erwarten.

Die freiwerdenden Kräfte aus der Besoldungskasse und dem Rechenzentrum werden teilweise für die neu entstehenden *Codiertätigkeiten* eingesetzt werden können (oder für andere Datenaufbereitungsarbeiten in den Rechenzentren). Die Weiterverwendung der übrigen freigesetzten Kräfte bei der Post (sofern diese nicht durch natürlichen Abgang aus der Post ausscheiden) ist offen.

Mit dem Aufbau einer Personaldatenbank und damit verbundenen Veränderung in den Prozessen der Besoldung, Vergütung und Versorgung muß mit weiteren Freisetzungen gerechnet werden.

- Die mittel- bis *langfristig* erwartbare Ausweitung der Teilautomation auf weitere Verwaltungsprozesse der Post bei gleichzeitiger Integration dieser Prozesse wird besonders langfristig zu Freisetzungen (restliche Zuarbeiten und Prüfarbeiten in den Besoldungskassen und Datenaufbereitungstätigkeiten) in größerem Ausmaß führen. Diese werden in immer geringerem Maße in „*verdeckter*“ Form auftreten, besonders, da die Möglichkeiten zu Umsetzungen sowohl wegen der abnehmenden Quantität der Arbeitsplätze als auch wegen den geringen Qualifikationsvoraussetzungen der freigesetzten Kräfte zunehmend eingeschränkt werden. Sofern nicht-beamtete Kräfte betroffen sind, scheinen Entlassungen langfristig nicht zu vermeiden.

(2) *Auf- und Abwertung*: Die früheren Sachbearbeiter der Besoldungskassen (Karteiführer), die im Zuge der Teilautomation auf neu entstehenden Arbeitsplätzen eingesetzt werden konnten, mußten einen Qualifikationsverlust hinnehmen, auch wenn sich dieser nicht in einer Veränderung der Bewertung ausdrückte.

Mit der Aufspaltung der Sachbearbeiterqualifikationen ist es zudem zu einer Qualifikationspolarisierung gekommen. Auch wenn die Tätigkeiten der Kräfte in der Besoldungskasse formal weiterhin als Karteiführertätigkeiten bezeichnet werden, so stehen doch einfache, verhältnismäßig gering qualifizierte Zuarbeiten für das maschinelle Verfahren im Vordergrund. Nur ein kleiner Teil der Kräfte führt höher qualifizierte Tätigkeiten aus. Es

handelt sich hier um Prüftätigkeiten für „schwierige“ Fälle, bei denen noch die traditionelle Sachbearbeiterqualifikation eingesetzt werden kann. Mit der EDV entstehen weiter qualifizierte Tätigkeiten mit dem üblichen Bewertungsunterschied.

(3) *Rekrutierung*: Die Rekrutierung von Kräften für die Datenaufbereitung sowie für Vorbereitung und Durchführung elektronischer Datenverarbeitung brachte große Schwierigkeiten mit sich, die auch heute noch nicht behoben sind. Die Arbeitsplätze für Locharbeiten konnten teilweise mit freigewordenen Kräften aus dem Fernmelderechnungsdienst besetzt werden. Bei Neurekrutierung greift man heute zunehmend auf das Arbeitskräftereservoir der Hausfrauen zurück. Das Problem der negativen Auslese macht sich hier in starkem Maße bemerkbar.

Als Maschinenbediener (Operator) wurden Angestellte und Beamte mittlerer Vergütungs- bzw. Laufbahngruppen bzw. Postfacharbeiter zur Bedienung von Ergänzungsmaschinen (z.B. Kuvertiermaschinen) rekrutiert, die eine teilweise umfängliche Ausbildung durchlaufen mußten. Jedoch besteht auch hier ein allgemeiner Mangel, der sich zu einer starken Arbeitsbelastung dieser Kräfte auswirkt.

Die Besetzung von Programmiererstellen bereitet besonders große Schwierigkeiten. Eine Rekrutierung vom Arbeitsmarkt ist ausgeschlossen. Die Kräfte müssen aus der Post selbst gewonnen werden, was besonders deswegen Schwierigkeiten bereitet, weil die Arbeitskräfte des gehobenen Diensts, die für diese Posten in Frage kämen, sich bei postinternen Ausschreibungen kaum für Programmiererstellen bewerben, insbesondere, da Ausbildung und Einsatz als Programmierer für diese Kräfte mit Ortswechsel verbunden sind. Die Posten sind auch wenig attraktiv, weil nicht nur Programmierarbeiten, sondern auch EDV-Organisations- und Verwaltungsarbeiten (EDV-Anwendung) gefordert werden.

(4) *Ausbildung*: Die Schaffung der Qualifikationsvoraussetzungen für Programmierer im Rahmen des Besoldungskassendienstes ist nur über Ausbildungsmaßnahmen zu erreichen, die heute noch eine Reihe ungelöster Probleme stellen.

Kräfte, die sich für die Programmierung ausbilden lassen wollen, müssen als Vorbedingung zunächst eine dreijährige Postvorbildung nachweisen. Diese Ausbildung bildet zwar den notwendigen fachlichen und verwaltungsspezifischen Hintergrund für Programmierarbeiten, ist aber in weiten Teilen für Programmiertätigkeiten nicht aktuell verwertbar. Kräfte, die Programmiertätigkeiten im Rechenzentrum anstreben, müssen in jedem Fall zusätzlich für die EDV ausgebildet werden. Formal soll eine einjährige Einarbeitungszeit im Rechenzentrum erfolgen, die sich aus sechsmonatiger Grundausbildung und anschließender Einarbeitungszeit zusammensetzt. Wegen des sehr großen Personalmangels wird diese Einarbeitungszeit jedoch häufig auf ein halbes oder gar ein Vierteljahr gekürzt. Die dadurch häufig lückenhafte Programmiererausbildung kann zu Problemen bei der Arbeit führen.

Diese Probleme werden durch den Teil der Programmiererausbildung, der von den großen EDV-Lieferanten übernommen wird, noch verschärft. Die Firmen stellen im allgemeinen nur Standardprogramme zur Verfügung. Diese können nicht ohne Änderungen auf spezifische Betriebe übernommen werden. Dies gilt auch für die Post. In gewissem Maße vermitteln die Firmen zwar Grundkenntnisse für eine Anpassung von Programmen, jedoch werden diese offenbar so kurz gehalten, daß hier große Lücken offenbleiben.

Diese Probleme unzureichender Ausbildung werden heute von Beschäftigten der Rechenzentren – über postinterne Fortbildungsmaßnahmen hinaus – vielfach privat durch Weiterbildung gelöst.

III. Allgemeine Personal- und Planungsprobleme

A. Probleme des Personaleinsatzes

(Sofern nicht besonders erwähnt, gelten die Aussagen für alle Beschäftigtengruppen.)

1. Mängel und Schwierigkeiten

(1) Bei Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen treten Fehlbesetzungen auf, weil die Verantwortung für den Personaleinsatz bei den Oberpostdirektionen und Ämtern liegt, diese aber erst nach Abschluß der Entscheidungen über Rationalisierungsplanungen, die im Ministerium und in Zentralämtern getroffen werden, kurzfristig vor Durchführung der entsprechenden Rationalisierungsmaßnahme informiert werden. Rekrutierungsmaßnahmen und innerbetriebliche Umsetzungs- und Umschulungsmaßnahmen können nicht mehr rechtzeitig eingeleitet werden.

(2) Mangelnde Koordination zwischen den Planungen auf verschiedenen hierarchischen Ebenen der Organisation (Ministerium, Zentralämter, Oberpostdirektionen) und mangelnde Zusammenarbeit zwischen einzelnen Planungsstellen auf derselben hierarchischen Ebene (verschiedene technische Abteilungen, Betriebs- und Personalabteilungen) ist ein weiterer Grund für unzureichenden Personaleinsatz bei der Durchführung von Mechanisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen.

(3) Kurzfristiger Personaleinsatz ist insbesondere dort problematisch, wo sich innerhalb eines gegebenen Zuständigkeitsbereichs die Produktions- bzw. Dienstleistungsprozesse auf einem unterschiedlichen technisch-organisatorischen Stand befinden (Freisetzungen, Schwierigkeiten bei Umsetzungen). Dieser unterschiedliche technisch-organisatorische Stand in verschiedenen Produktionsprozessen findet sich gerade bei der Organisation Post in besonders hohem Maße.

(4) Schwierigkeiten beim Personaleinsatz führen zu Verzögerungen von Rationalisierungsmaßnahmen sowie zu starken Spannungen in allen Bereichen, die von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen sind (Abzug von Kräften aus einzelnen Arbeitsbereichen, zu geringe Besetzung neu technisierter Bereiche etc.).

(5) Langfristige, in sich und mit der technisch-organisatorischen Entwicklung koordinierte Personalplanung kann nicht zustande kommen; der heterogene technische Stand der Prozesse in den einzelnen Dienstleistungsbereichen, die damit gegebenen unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen an das Personal, die Verfügbarkeit von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt und im Betrieb selbst (durch Rationalisierung freierwerdende oder umschulbare Kräfte) werden nicht berücksichtigt.

(6) Die unflexible Anwendung traditioneller formalisierter Entscheidungsformen auf Stellenplanung und Stellenbesetzung führt zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen – mit steigender Technisierung verbundenen, ständig sich verändernden und zum Teil wachsenden – Qualifikationsanforderungen an Arbeitskräfte und einer sinkenden Anpassungsfähigkeit der verfügbaren Arbeitskräfte an diese Anforderungen.

(7) Es fehlen differenzierte personalstatistische Unterlagen, die es gestatten würden, die Planungen in Angriff zu nehmen, die bei gegebenem Personalstand, den gegebenen

und den geplanten technisch-organisatorischen Veränderungen und der Arbeitsmarktsituation für einen angemessenen Personaleinsatz notwendig sind.

(8) Daraus ergibt sich, daß heute ein qualitativ und quantitativ ausreichender und effektiver Personaleinsatz nicht mehr durchgehend gewährleistet ist. Mit zunehmender Rationalisierung und Mechanisierung werden sich bei den bisherigen Formen der personellen Planungen Umsetzungsmöglichkeiten zunehmend verringern und Freisetzungen größeren Ausmaßes nicht verhindern lassen.

Die soziale Sicherheit der Beschäftigten in der Bundespost wird damit tendenziell eingeschränkt; davon werden Arbeiter und Angestellte unmittelbar betroffen sein; jedoch werden auch Beamte (ohne Veränderung ihres Status) Umsetzungen und Versetzungen hinnehmen müssen.¹ Zugleich vergibt die Bundespost damit die Möglichkeit, das vorhandene Potential an Arbeitskräften und Qualifikationen durch langfristige Umschulungsmaßnahmen so umzustrukturieren, daß die Probleme der Rekrutierung auf dem Arbeitsmarkt gemildert werden können (soweit sich Umschulungsmaßnahmen durch geänderte Ausbildungsmaßnahmen nicht überhaupt vermeiden lassen).

2. Zur Erfassung des Personalbedarfs

(1) Die Oberpostdirektionen geben den *Personalbedarf* ihres Bezirkes beim Ministerium getrennt nach den vier Laufbahngruppen bekannt. Dabei wird der unterschiedliche Bedarf in den Arbeitsbereichen der ihnen unterstellten Ämter häufig nicht genügend berücksichtigt; das Ministerium richtet sich bei der Zuweisung der Stellen vorwiegend auf das Ziel, mindestens die bestehenden Dienstposten pro Laufbahngruppe zu erhalten. Diese starke Orientierung an formalen Laufbahnrechten (besonders am gesetzlich festgelegten Stellenkegel) bei personalwirtschaftlichen Entscheidungen führt häufig dazu, daß entweder zu wenig Arbeitsposten zugewiesen werden (dies gilt besonders in Bereichen des Einsatzes von EDV) oder auch zuviel (dies gilt grundsätzlich für alle übrigen Bereiche der Posttechnik, seien diese vergleichsweise gering oder hochtechnisiert). Ein zuviel an Arbeitsposten ist besonders im Zusammenhang mit dem Punktbewertungssystem der Ämter und bei Bemessungen aufgrund von Dienstbeobachtungen zu erwarten.

(2) Die *Personalbemessung* reagiert auf eine veränderte Personallage unzureichend und verzögert:

Stellenanpassungen an Verkehrsänderungen und die technisch-organisatorische Entwicklung erstrecken sich meist über eine längere Frist. Die Personalbemessung (Festlegung der Zahl der Arbeitsposten aufgrund gemessenen Arbeitsmengen) wird bei den Ämtern im Regelfall alle fünf Jahre durchgeführt. Bei starken Veränderungen der Verkehrsentwicklung können Personalbemessungen auch in kürzeren Abständen wiederholt werden. Die Untersuchungsergebnisse zeigen indessen, daß die kurzfristige Anpassung der Personalsituation an die Verkehrsentwicklung nur in seltenen Fällen erfolgte.

Wenn im Rahmen technisch-organisatorischer Veränderungen neue Tätigkeiten entstehen, können für diese nur Aushilfsposten bewilligt werden, da diese Tätigkeiten noch

1 Hierzu ist zu bemerken, daß soziale Sicherheit nicht allein durch einkommens- und statusrelevante Merkmale des Einsatzes von Arbeitskraft bestimmt ist, sondern auch die Sicherung des Anspruchs auf Verwertung und Ausbau der tatsächlich vorhandenen Qualifikationen einbegreifen muß.

nicht im Tätigkeitskatalog der Bundespost aufgenommen sind. (Damit stehen den Ämtern keine Grundlagen für die Bewertung der entsprechenden Arbeitsposten zur Verfügung.) Durch die Verzögerungen bis zur Aufnahme neuentstandener Tätigkeiten in den Tätigkeitskatalog haben die Ämter und die Oberpostdirektionen gerade in den Bereichen, die sich rasch verändern, keine Unterlagen für die Bewertung (Amt und Oberpostdirektionen) von Arbeitsposten erhalten. Die Ämter müssen deshalb hier überwiegend mit Aushilfsposten arbeiten, was für die betroffenen Beschäftigten tendenziell Aufstiegsblockierungen und ein erhöhtes soziales Risiko bedeutet.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, daß in dieser Situation die Personalfeststellungsbeamten der Oberpostdirektionen gerade in Bereichen mit rascher technischer und organisatorischer Entwicklung (beispielsweise Einsatz von EDV) aufgrund ihrer Vorbildung und wegen der unzureichenden Entscheidungsunterlagen überfordert sind und keine adäquaten Entscheidungen treffen können.

(3) Für die mittelfristige Personalplanung stehen den entscheidenden Stellen *Daten* zur Verfügung, die inhaltlich und zeitlich nicht exakt sind und keine Möglichkeiten bieten; die personalwirtschaftlichen Auswirkungen von geplanten Rationalisierungsmaßnahmen abzuschätzen (siehe dazu noch unten). Die vorliegenden Daten erlauben es nicht, Voraussagen über Veränderungen der Personalstruktur als Folge von Rationalisierungsmaßnahmen zu machen, können also auch keine Grundlage für eine ausreichende zentrale Personalplanung sein.

(4) Auch die Probleme der *vertikalen und horizontalen Kooperation* behindern die Feststellung des Personalbedarfs. Da dieser auf Betriebsebene von den Ämtern festgestellt und von der Oberpostdirektion bewilligt werden muß, treten bei den Ämtern Diskrepanzen zwischen bewilligten Dienstposten und realem Arbeitskräftebedarf auf. Die Ämter sind die Nahtstellen, an denen sich Nachfrageänderungen und Auswirkungen der technisch-organisatorischen Veränderungen im stärksten Maße bemerkbar machen. Da sie über Inhalt und Ausmaß der geplanten Mechanisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen nicht ausreichend informiert sein, können sie ihren Personalbedarf im voraus aber nicht realistisch abschätzen. Bei der Durchführung von Maßnahmen wird der von den Ämtern angemeldete Bedarf an Dienstposten vor allem für technische Stellen tendenziell nicht akzeptiert, weil den Oberpostdirektionen oft ein genauer Einblick in die Arbeitsanforderungen der Betriebsabläufe; insbesondere bei technischen Umstellungen, fehlt; darüber hinaus unterliegen sie strengen Kontrollen des Ministeriums hinsichtlich der „erwarteten“ Personaleinsparungen.

Auf allen hierarchischen Ebenen wird eine dem realen Arbeitskräftebedarf der Ämter entsprechende Dienstpostengenehmigung dadurch erschwert, daß Konflikte zwischen Betriebsstellen und Personalstellen auftreten. Die über die Schwierigkeiten des Personaleinsatzes bei neueren Techniken nicht informierten Personalstellen neigen dazu, die Personallage in den betroffenen Betriebsbereichen eher als ausgeglichen zu betrachten, während die Betriebsstellen eher den – offenbar realistischen – Arbeitskräftemangel betonen.

3. Zur Stellenbesetzung

(1) *Rekrutierung und Ausbildung (Beamte)*: Die Rekrutierung von Beamten für Einstiegs- und Aufstiegspositionen (Einstiegs- und Beförderungsdienstposten) impliziert

die Notwendigkeit systematischer Ausbildung. Das Ausbildungssystem der Bundespost blockiert den innerbetrieblichen Aufstieg innerhalb der Laufbahngruppen und gefährdet die Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten einschließlich der Beamten (vgl. dazu S. 87, Fußnote).

- Im nichttechnischen Bereich wird die Ausbildung der Bundespost außerhalb der Organisation weitgehend anerkannt. Die ohnehin kurze Ausbildung wird durch die „praktische Bewährung“ (Einsatz nach Bedarf auch während der Ausbildung) indirekt verkürzt.
- Dagegen ist im technischen Bereich – insbesondere im Fernmeldebereich – die technisch-handwerkliche Ausbildung im einfachen und mittleren (Fernmeldelehrlinge) und gehobenen Dienst (Ingenieurschulen) bisher allgemein anerkannt; die vermittelten Qualifikationen sind – wenn auch unter gewissen Einschränkungen – auf dem Arbeitsmarkt allgemein verwertbar. Jedoch läßt sich auch in diesem Bereich eine Tendenz zu stärkerer Spezialisierung der Ausbildung und damit zu einer größeren Bindung auch dieser Arbeitskräfte an die Bundespost beobachten. Die zu erwartende neue Technik (elektronisches Wählsystem) im Fernsprechdienst ist noch nicht in ausreichendem Maße in die Ausbildung – insbesondere der Fernmeldelehrlinge – einbezogen. Neue Formen der Ausbildung (Stufenausbildung) und notwendige Fortbildungsmaßnahmen sind bisher nur ungenügend entwickelt.
- Die Allround-Ausbildung innerhalb einer Laufbahn gewährleistet gerade jene Versetzungs- und Umsetzungsmöglichkeiten, für die sie gedacht war, unter den Bedingungen technisch-organisatorischer Veränderungen nicht mehr. Sie mündet in einen spezialisierten Einsatz. Bei Veränderungen wäre eine weiterführende, generelle, technikbezogene Ausbildung wichtiger als eine generelle organisations-(= post-)bezogene. Entsprechendes gilt für die nichttechnischen Bereiche (siehe auch unten).
- Durch die schwache Stellung der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und die für neue Arbeitsanforderungen problematische Arbeitsqualifikation innerhalb der Bundespost müssen die Arbeitnehmer das Risiko von Umschulung oder Abqualifizierung voll selber tragen. Zugleich begibt sich die Post, wie erwähnt, der Nutzung eines bedeutenden Qualifikationspotentials.

(2) *Beförderung (Beamte)*: Die laufbahnspezifische Ausbildung der Post impliziert die Auswechselbarkeit von Arbeitskräften auf allen Arbeitsplätzen innerhalb dieser Laufbahn. Dieses Prinzip soll nicht nur eine kurz- oder längerfristige Arbeitsdisposition erleichtern, sondern auch die gesetzlich gesicherte Beförderung der Arbeitskräfte durch die verschiedenen Stufen einer Laufbahn ermöglichen.

Diese Auswechselbarkeit wird mit zunehmender Mechanisierung in den einzelnen Arbeitsprozessen und insbesondere mit der unterschiedlichen Mechanisierungsform in den einzelnen Arbeitsprozessen zunehmend weniger möglich. Daraus ergeben sich *Aufstiegsblockierungen* für die einzelnen Arbeitskräfte, ein eingeschränkter Dispositionsspielraum für die betrieblichen Vorgesetzten und ein nicht anforderungsgemäßer Arbeitseinsatz. Die sich aus diesem nicht angemessenen Arbeitseinsatz ergebenden Arbeitsbelastungen müssen nicht nur von denjenigen Arbeitskräften getragen werden, die befördert und umgesetzt wurden, sondern auch von den übrigen Arbeitskräften, die im gleichen Kooperationszusammenhang stehen.

Tendenzielle Qualifikationspolarisierung durch zunehmende Mechanisierung und Automatisierung (vor allem Teilautomation) kann auf der einen Seite für beamtete Arbeits-

kräfte mit entwerteten Qualifikationen zu einer teilweisen Einschränkung des traditionellen Senioritätsprinzip bei der Beförderung (vor allem im mittleren Dienst) führen. Auf der anderen Seite können jedoch durch das Senioritätsprinzip Aufstiegsblockierungen (Beförderung) für Arbeitskräfte mit neuartigen oder neu-erforderlichen Qualifikationen – vor allem im EDV-Bereich (Programmierer) – auftreten.

(3) *Kurzfristige Stellenbesetzung*: Zunehmende Mechanisierung von Arbeitsprozessen bringt zunehmende Schwierigkeiten bei Umsetzung, Vertretung und Dienstübertragung mit sich.

- *Umsetzung*: Die mit der Mechanisierung verbundene Spezialisierung von Arbeitsanforderung und Heterogenisierung der technisch-organisatorischen Strukturen von Arbeitsprozessen macht Umsetzungen nach dem Prinzip der Auswechselbarkeit immer weniger möglich (siehe oben). Insbesondere ist das mehrmalige Umsetzen von solchen Arbeitskräften problematisch, die eine nur geringe Ausgangsqualifikation besitzen und bei denen die Diskrepanz zwischen Qualifikation und Anforderungen durch Technisierung permanent wächst.
- *Vertretung*: In den genannten hochtechnisierten Bereichen ist die Zumessung von Dienstposten quantitativ durchweg knapp (siehe oben); indirekt wird dadurch die Festsetzung der Vertreterpostenhöchstzahl beeinflusst. Das Prinzip der Vertretung wird in diesen, zunehmend aber auch in anderen Bereichen des Betriebs zunehmend fragwürdig (Qualifikationsvoraussetzungen und Arbeitsbelastung).
- *Dienstübertragung*: Das Prinzip der Dienstübertragung funktioniert nur bei genügender Bemessung von Dienstposten, ausgeglichener Personallage, der Möglichkeit, Arbeiten zeitlich zu verschieben und niedrigerem Technisierungsgrad. Bei dem in der Post gegebenen Mangel an Dienstposten, Arbeitskräftemangel und Betriebspflicht entsteht eine ständige Arbeitsüberlastung bei den besetzten Posten. Zugleich wird es zunehmend schwieriger, spezialisierte Arbeitsaufgaben ohne Vorbereitung von einer Arbeitskraft auf die andere zu übertragen. Die Folge ist Überlastung der Arbeitskräfte und mangelnde Funktionserfüllung.

4. Beschäftigtengruppen und personeller Dispositionsspielraum

(1) Die *Beschäftigtengruppen* im Gesamtbereich der Bundespost *verändern sich* in den letzten zehn Jahren wie folgt:

- Beamte nehmen nach Zahl und Anteil stetig und deutlich zu; der weitaus größere Anteil männlicher Beamten wächst stärker als der weibliche Anteil.
- Angestellte nehmen der Zahl nach leicht zu, ihr Anteil verändert sich kaum; damit verbunden ist eine leichte Zunahme der männlichen und eine Konstanz der weiblichen Vollzeitkräfte (der größere Anteil weiblicher Angestellter bleibt jedoch bestehen), ferner eine starke Zunahme weiblicher und eine deutliche Zunahme männlicher Teilzeitkräfte.
- Arbeiter nehmen nach Zahl und Anteil deutlich ab; damit verbunden ist eine Abnahme der männlichen und ein Gleichbleiben der weiblichen Arbeiter; ferner eine deutliche Abnahme männlicher Teilzeitkräfte und eine unstetige, derzeit schwache Zunahme weiblicher Teilzeitarbeiter.
- Bei den Nachwuchskräften sind genau entgegengesetzte Tendenzen bei beamteten und nichtbeamteten Kräften festzustellen: Beamtete männliche Nachwuchskräfte nehmen

stark ab, nichtbeamtete dagegen zu. Der Anteil weiblicher Nachwuchskräfte bleibt unverändert gering.

(2) Diese Entwicklung der Arbeitskräfte der Bundespost nach Beschäftigungsgruppen und die in ihr zum Ausdruck gelangenden Strukturverschiebungen können nicht ohne weiteres nur auf die Entwicklung von Mechanisierung und Rationalisierung bezogen werden. Aufgrund der durchgeführten empirischen Untersuchungen ist anzunehmen, daß diese Strukturverschiebungen auch wesentlich auf die allgemeine *Arbeitsmarktlage* der Bundespost sowie auf bestimmte Prinzipien der Personalrekrutierung zurückzuführen sind.

Die unmittelbare Rekrutierung von Beamtennachwuchs ist vor allem in den einfachen und mittleren Laufbahngruppen aufgrund der niedrigen Eingangsgehälter außerordentlich schwierig. In einigen Dienstzweigen stellt die Post (z.B. weiblicher Dienst in den Postbankdiensten), Nachwuchskräfte zunächst als Angestellte oder Arbeiter ein, um sie nach einer gewissen Zeit und nach Laufbahnprüfungen in den Beamtenstatus zu übernehmen. Diese Übernahme kann nur bei langfristig orientierten angestellten Arbeitskräften gelingen, die mit der Verbeamtung Arbeitsplatzsicherheit und Aufstiegsmöglichkeiten zu gewinnen glauben; der finanzielle Verlust bei der Übernahme ins Beamtenverhältnis wirkt jedoch bremsend.

So kann der Rückgang der Arbeiter bei gleichzeitiger Zunahme der beamteten Kräfte auch auf personalpolitische Maßnahmen zurückgeführt werden, die auf eine stärkere Betriebsbindung zielen. Da aufgrund der allgemein angespannten Arbeitsmarktlage die Rekrutierung von ungelernten oder qualifizierten Arbeitern für die Post- und Fernmeldedienste zunehmend schwieriger wird, sollen durch die Vorteile der Verbeamtung Arbeitskräfte angezogen und vorhandene Arbeitskräfte gebunden werden.

(3) Diese Prinzipien von Arbeitseinsatz und Rekrutierung können mittel- und langfristig mit den Interessen an Personaldisposition bei wachsender Rationalisierung und Mechanisierung kollidieren.

Der mit der Verbeamtung verbundene Status der Arbeitskräfte führt

- zur Einengung des personalpolitischen Dispositionsspielraums hinsichtlich Entlassungen;
- zu einer formalen Erweiterung des personalpolitischen Dispositionsspielraums bei Umsetzungen (Versetzungen): diese formal bestehenden Umsetzungsmöglichkeiten müssen in weiten Bereichen an den spezifischen oder fehlenden Qualifikationsvoraussetzungen scheitern.

Dagegen ergibt sich bei Angestellten und Arbeitern mit steigender Rationalisierung und Mechanisierung

- ein größerer Dispositionsspielraum für Entlassungen,
- ein geringerer Dispositionsspielraum für Umsetzungen.

Die Möglichkeit der Umsetzungen ist bei dieser Gruppe einmal deswegen begrenzt, weil ebenso wie bei den beamteten Kräften die Qualifikationsvoraussetzungen fehlen, zum anderen aufgrund der geringeren Betriebsbindung Angestellte und Arbeiter auch subjektiv weniger bereit sind, Umsetzungen an Arbeitsplätze in anderen Dienststellen (insbesondere, wenn sie mit Ortswechsel verbunden sind) hinzunehmen (Arbeitnehmerkündigung).

(4) Zunehmende Tendenz der *Verbeamtung* im Bereich der Bundespost als Ausdruck kurz- bzw. mittelfristiger Arbeitsmarktpolitik der Bundespost muß auf lange Sicht keineswegs zu einer Erhöhung der *sozialen Sicherheit* dieser Beschäftigtengruppe führen. Zunehmender Rationalisierungsdruck (Kostendruck) im gesamten Öffentlichen Dienst und zunehmende Diskrepanz zwischen den bestehenden Qualifikationen der Arbeitskräfte und neuen, mit Rationalisierung, Mechanisierung und Teilautomation entstehenden Qualifikationsanforderungen können zu einer Aufweichung des formal gesicherten Status der Beamten führen. Es bleibt offen, inwieweit solche Veränderungen des Beamtenstatus *politisch durchsetzbar* sind.

Wenn jedoch aufgrund einer langfristigen Veränderung des Beamtenstatus Arbeitskräfte entlassen werden können, dann befinden sich diese auf dem Arbeitsmarkt in einer schwierigen Situation, soweit ihre Ausbildungsqualifikationen betriebsspezifisch sind. Mit einer solchen Veränderung würde die Bundespost ein wesentliches Rekrutierungsinstrument verlieren, da die Attraktivität des Beamtenstatus auf dem Arbeitsmarkt abnehmen wird. Dies wäre insbesondere deshalb prekär, da – wie abzusehen ist – bei der Bundespost ein Überhang an Personal entstehen wird, dessen Qualifikationen von der Entwicklung der Mechanisierung und Rationalisierung überholt sind und zugleich ein Mangel an Arbeitskräften mit neuen, durch die technisch-organisatorische Entwicklung erzeugten Qualifikationen.

Bleibt der Beamtenstatus in seiner jetzigen Form auch langfristig bestehen (oder wird der Status der Angestellten und Arbeiter ausgebaut), so entsteht für die Post ein besonderer Druck auf die Durchführung von Umschulungsmaßnahmen, die aufgrund der Ausbildungsqualifikation der Umschulenden besondere Schwierigkeiten mit sich bringen.

5. Zur Arbeitsmarktsituation

(1) Trotz der Heterogenität des technisch-organisatorischen Stands in den einzelnen Dienstleistungsbereichen ist in weiten Teilen der Post ein Mechanisierungsgrad erreicht, der generell einen höheren Bedarf an ausgebildeten qualifizierten Kräften und Anerkennung und einen abnehmenden Bedarf an ungelernten Kräften, Nachwuchskräften für postspezifische Tätigkeiten, bedeutet.

(2) Unter Berücksichtigung des verstärkten Bedarfs an diesen Qualifikationen besteht das zentrale *Arbeitsmarktproblem* der Bundespost darin, daß sie in ihrer Nachfrage im Vergleich zu der gewerblichen Wirtschaft höhere Anforderungen stellt (42-Stunden-Woche, Schichtdienst, Überstunden, mit dem Beamtenstatus verbundene Disziplinierungsmaßnahmen, kein Streikrecht), andererseits Gratifikationen (Ausbildung, Lohn, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit) anbietet, die unter den heute als marktgerecht anzusehenden Standards liegen.

Verschärft wird diese Situation dadurch, daß die Besoldungsregelungen zwischen Bund und Ländern zunehmend vereinheitlicht werden, wobei im Regelfall die günstigeren Länderregelungen den ungünstigeren des Bundes angeglichen werden.

Mit zunehmender Rationalisierung und Mechanisierung verschlechtert sich die Konkurrenzposition der Post auf dem Arbeitsmarkt außerdem dadurch, daß sie zunehmend *gesellschaftlich anerkannte* Berufsqualifikationen nachfragen muß.

Die Arbeitsmarktsituation der Bundespost wird außerdem durch *mangelnde Flexibilität* in der Reaktion auf jeweils *regionale* Arbeitsmärkte verschärft:

- Die Anforderungen an räumliche Zugänglichkeit der Postdienste verhindern eine Standortwahl je nach Arbeitsmarktsituation weitgehend;
- die einheitliche Laufbahn- und Besoldungsregelung erlaubt keine regionalen Differenzierungen und damit die Anpassung der Gratifikationen an die Erfordernisse regionaler Arbeitsmärkte.

Diese Lage führt dazu, daß die Post als Nachfrager nach Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt bei knappem Angebot Konkurrenznachfragern tendenziell immer unterliegt.

(3) Die *Folgen* dieser Arbeitsmarktsituation sind:

- hoher Personalfehlbestand,
- steigender Anteil an laufbahnfremden Kräften auf den besetzten Dienstposten,
- zunehmender Verzicht auf die Erfüllung der Laufbahnvoraussetzungen in einfachen, mittleren und gehobenen Dienst,
- abnehmende Zahl der Nachwuchskräfte in bestimmten Bereichen,
- steigende Quote der Teilzeitkräfte,
- hohe Abwanderungsquoten,
- in steigendem Maße eine negative Auslese an Arbeitskräften.

Diese Personalsituation verschärft den Druck auf weitere Rationalisierungen und Mechanisierungen, deren Durchführung gerade von dieser Folge der Rationalisierung selbst in Frage gestellt wird, tendenziell ohne intensivere Umschulung und Ausbildung kaum möglich.

B. Probleme der Personalplanung

Planungsprobleme der Bundespost ergeben sich aus unzureichenden Planungsdaten, mangelnder Koordination der planenden Stellen und Eingrenzung der Planungsautonomie durch externe Einflußgrößen.

1. Unzureichende Planungsdaten

(1) *Personal*daten: Die *offiziellen Statistiken* über die Personalentwicklung im Gesamtbereich der Bundespost (Statistische Jahreshefte der Deutschen Bundespost; Geschäftsberichte der Deutschen Bundespost) lassen keine Aussagen über den Zusammenhang technisch-organisatorischer Entwicklung und der Personalentwicklung in einzelnen Dienstleistungsbereichen zu. Die kleinste Aggregationseinheit für Arbeitskräftezahlen sind die Dienstzweige bzw. Teildienstzweige der Bundespost; diese Personalzahlen sind jedoch nicht nach Strukturmerkmalen wie Status (Beamter, Angestellter, Arbeiter), Lohn- bzw. Vergütungsgruppe, personellen Merkmalen (Alter, Geschlecht etc.) und Qualifikationsmerkmalen aufgegliedert. Eine Aufgliederung des Personals nach Strukturmerkmalen (und dort lediglich Statusmerkmale und Geschlecht) ist nur für den Gesamtpersonalbestand der Bundespost greifbar. Ein Einfluß technisch-organisatorischer Veränderungen auf die Personalstruktur in der Bundespost kann aufgrund dieses Zahlenmaterials (teils wegen der hohen Aggregation, teils wegen der ungenügenden Differenzierung nach Strukturmerkmalen) *nicht* nachgewiesen werden.

Die in der *Personalverteilungskartei* verfügbaren Daten lassen ebenfalls keine Aussagen über technisch-organisatorische Veränderungen und personelle Auswirkungen zu. Diese Daten sind nach betriebswirtschaftlichen Kriterien auf Kostenstellen aufgebaut. Bei diesen Datenbeständen handelt es sich um Personaldaten, die auf den Kostenstellenplan der Bundespost bezogen sind und die Grundlage für die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Bundespost bilden. Die Daten werden dadurch gewonnen, daß die Beschäftigten am Erhebungsstichtag gemäß ihrer Tätigkeit auf die organisatorisch fest definierten Stellen des Kostenstellenplans aufgegliedert werden. Die Ergebnisse werden auf Bundesebene zusammengefaßt und ausgewertet. In der Auswertung erscheint die Gesamtzahl der auf eine Kostenstelle entfallenden Tätigkeitsanteile aller Arbeitskräfte der Bundespost; die Tätigkeitsanteile werden wieder nach einer *statistischen* Einheit „Arbeitskraft“ zusammengefaßt.

Strukturmerkmale werden in der PVK erhoben (Alter, Geschlecht, Status, Vergütungsgruppe), aber nicht pro Kostenstelle ausgewertet. Die in der PVK erhobenen Strukturmerkmale der Beschäftigten sind Grundlage für die Auswertung zum Gesamtpersonalbestand der Bundespost.

Bei der Nutzung dieses Materials für die Personalplanung treten folgende Schwierigkeiten auf:

- Das auf Kostenstellen abgestellte Material kann nicht auf reale Arbeitsprozesse, in denen sich technisch-organisatorische Veränderungen vollziehen, bezogen werden.
- Die auf die Kostenstellen bezogenen und errechneten Gesamtzahlen der Arbeitskräfte bilden sogenannte „statistische Personen“ ab, die mit dem realen Personalbestand der Bundespost zuweilen nicht unerheblich differieren.

- Das der Zuweisung von Arbeitskräften zugrunde liegende Personalbemessungsverfahren erlaubt eine nur verhältnismäßig grobe Aufteilung der Tätigkeiten der Arbeitskräfte auf die Kostenstellen.
- Neufassung von Kostenstellen oder Änderungen im Personalbemessungsverfahren bringen Veränderungen in den jeweiligen Gesamtzahlen pro Kostenstelle, die keine realen Veränderungen des Personalbestands abbilden; zeitliche Vergleichbarkeit ist nicht gegeben.
- Die Faktoren, die eine feststellbare Veränderung des jeweiligen Personalbestands (pro Kostenstelle) bewirken – Verkehrsentwicklung, Personalfehlbestand bzw. -überhang, technisch-organisatorische Neuerungen – können aufgrund dieses Materials allein nicht isoliert und identifiziert werden.

Die Abschätzungen personeller Auswirkungen von Mechanisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen aufgrund des im Bundespostministerium erstellten *Rationalisierungskatalogs* sind als Planungsgrundlage unbrauchbar: Er enthält nur grobe quantitative Schätzungen von personellen Auswirkungen, die auf Erfahrungswerten bzw. auf Schätzungen der planenden Fachreferate im Ministerium beruhen. Die Veränderungen von Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen aufgrund technisch-organisatorischer Maßnahmen sind diesem Katalog nicht zu entnehmen.

Auch auf Bezirks- und Amtsebene sind Statistiken über die Personalentwicklung nach dem Personal-Ist und persönlichen Merkmalen der Arbeitskräfte nicht systematisch greifbar.

(2) *Daten zur Verkehrsentwicklung:* Zwar liegen Daten zur Verkehrsentwicklung in den offiziellen Statistiken der Bundespost vor, jedoch sind Prognosen über die zu erwartende Verkehrsentwicklung in einzelnen Dienstleistungsbereichen lediglich durch reine Trendextrapolationen gewonnen worden. Der Einfluß gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Einflußgrößen auf die Verkehrsentwicklung kann in diesen Prognosen nicht berücksichtigt werden.

(3) *Daten über technisch-organisatorische Planungen:* Als offizielle Unterlage über die von den einzelnen Fachreferaten des Ministeriums und der Zentralämter verfolgten Planungen zur Rationalisierung, Mechanisierung oder Teilautomation dient der Rationalisierungskatalog des Bundesministeriums. Dieser Katalog gibt keinen zuverlässigen Überblick über die bestehenden Planungen in den Dienstleistungsbereichen, da er einen Teil der Planungen, insbesondere wichtige, mehrere Fachreferate umgreifende Planungen (integrierte Systeme im Fernmeldewesen und Postwesen) nicht enthält. Zudem werden Planungen in Bereichen, in denen die Post mit privaten Unternehmen konkurriert, nicht aufgenommen. Ferner sind Planungen anderer öffentlicher und privater Planungsträger, die sich indirekt auf die technisch-organisatorischen Planungen der Bundespost auswirken, wie Raumplanung, Planungen in Kreditinstituten, Planungen der Bundesbahn, Luft-hansa und Planungen der fernmeldetechnischen Industrie, nicht aufgenommen.

(4) *Aufgrund der genannten Datenlage ist eine differenzierte Planung technischen Fortschritts und personeller Auswirkungen nicht möglich.*

Damit fehlen auch die Unterlagen für eine wirksame *Sozialplanung*. Diese werden zudem bei den Oberpostdirektionen durchgeführt, die über die generellen Entwicklungen nicht in ausreichendem Maße informiert sind, und beziehen sich nur auf technisch-organisatorische Veränderungen, über die bereits fest entschieden ist.

2. Mangelnde Koordination

Zwischen den Planungen der technisch-organisatorischen Entwicklungen und der Personalplanung besteht weder organisatorisch noch inhaltlich ausreichende Koordination.

(1) Die Planung der technisch-organisatorischen Entwicklung nach *Dienstleistungsbereichen* und nach einzelnen technisch-organisatorischen *Verfahren* ist nicht in ausreichendem Maße koordiniert.

Die Planungen werden auf der Ebene des Ministeriums und der Zentralämter von Fachreferaten vorgenommen, die grundsätzlich nach den Dienstzweigen der Bundespost gegliedert sind. Diese Referate betreiben die Planungen weitgehend selbständig für ihren Bereich; der Umstand, daß in den einzelnen Dienstleistungsbereichen unterschiedliche Bedingungen für die technisch-organisatorische Entwicklung vorliegen und zu heterogenem technisch-organisatorischem Stand führen, wird durch isolierte Planungen der Fachbereiche eher verschärft als abgebaut.

Unterschiedlicher technisch-organisatorischer Stand in den Dienstleistungsbereichen selbst kann es mit sich bringen, daß auch in einem Dienstleistungsbereich für unterschiedliche Verfahren verschiedene Planungsstellen zuständig sind, deren Planungsarbeit wiederum nur unzureichend koordiniert ist (so z.B. im Postscheckdienst).

Planungsstellen, in denen technisch-organisatorische Verfahren entwickelt werden, die sich über mehrere Dienstleistungsbereiche erstrecken – insbesondere das EDV-Verfahren – können zentrale Planungskonzepte gegen die Interessen der isoliert für ihren Dienstleistungsbereich planenden Stellen nicht ohne weiteres durchsetzen.

Die Tätigkeit der Koordinierungsstellen im Ministerium beschränkt sich im wesentlichen auf die Zusammenstellung derjenigen Planungen, die ihnen von den planenden Fachreferaten gemeldet werden. Sie haben keine Kompetenz zur Koordinierung der Planungen.

Da bei steigender Rationalisierung und Mechanisierung einzelne technisch-organisatorische Entwicklungen die Grenzen traditioneller Dienstleistungsbereiche überschreiten, werden in jüngster Zeit in zunehmendem Maße Planungsgruppen, Experten aus verschiedenen Dienstleistungsbereichen (sog. Projektgruppen) eingesetzt, die jedoch nur ungenügend institutionell in der Organisation verankert sind und bisher den Grundsatz bereichsspezifischer technisch-organisatorischer Planungen durch Fachreferate nicht in Frage stellen.

Auch wenn in der Regel technisch-organisatorische Planungen nur vom Ministerium und den Zentralämtern vorgenommen werden und nur diese dazu die formale Planungskompetenz besitzen, werden Rationalisierungs- und Mechanisierungsplanungen inhaltlich in den einzelnen Bereichen in manchen Fällen auch auf der Ebene der Ämter vorgenommen (Beispiel: Postsparkassendienst). Bei einzelnen Planungen, insbesondere, wenn bauliche Maßnahmen damit verbunden sind, werden die Oberpostdirektionen bei den Planungen eingeschaltet. Durch die mangelnde Koordination der auf verschiedener hierarchischer Ebene mit der technisch-organisatorischen Planung befaßten Stellen werden diese Planungen in Einzelbereichen außerordentlich belastet.

(2) Mangelnde Koordination der technisch-organisatorischen Planungen schließt die *Möglichkeit zentraler Personalplanung* im Hinblick auf technisch-organisatorische Veränderungen von vornherein aus. Zentrale Personalplanung auf der Ebene des Ministeriums wird weitgehend ohne Berücksichtigung der technisch-organisatorischen Entwicklung in den einzelnen Dienstleistungsbereichen vollzogen. Die Trennung zwischen Per-

sonalplanung und technisch-organisatorischer Planung kommt auch auf den anderen hierarchischen Ebenen der Organisation (Oberpostdirektionen, Ämter) zum Ausdruck, wo Betriebsabteilungen und Personalabteilungen getrennte, nicht koordinierte Kompetenzen haben. Damit wird auch auf der Ebene der Oberpostdirektionen und der Ämter die Koordination der Personalplanung im Zusammenhang mit der Durchführung von Mechanisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen erschwert.

(3) Während die *Planung* der technisch-organisatorischen Veränderungen in übergeordneten Instanzen geschieht, erfolgt die *Durchführung* auf der Ebene der Oberpostdirektionen oder Ämter. Die personelle Anpassung an diese Maßnahmen erfolgt im Rahmen dieser Durchführung und ist nicht eigentlich „Personalplanung“. Aufgrund der mangelnden Koordination erfolgt also der Personaleinsatz immer erst nach Abschluß der organisatorischen Planungen. Das Koordinationsproblem wird dadurch verschärft, daß die Durchführung der Rationalisierungsmaßnahmen überwiegend in den Ämtern erfolgt, die auch die personellen Maßnahmen durchführen müssen (Umsetzungen, Rekrutierung etc.), die Oberpostdirektionen aber die entsprechenden Dienstposten zu bewilligen haben. Aus den daraus entstehenden Schwierigkeiten wird deutlich, daß nicht einmal die Anpassung des personellen Potentials an die technisch-organisatorischen Veränderungen im nachhinein koordiniert erfolgt. (Dies gilt insbesondere für das Postwesen.)

(4) Weitere Koordinationsprobleme ergeben sich dadurch, daß die Planung des Dienstleistungsangebots ihrerseits weitgehend unabhängig von den Planungen der technisch-organisatorischen Veränderungen und der Personalplanungen erfolgt.

3. Eingeschränkte Planungsautonomie

Insbesondere in den hochtechnisierten Bereichen der Bundespost sowie in den Bereichen, die kurz- oder mittelfristig mechanisiert oder automatisiert werden sollen, ist die Autonomie der Planung der technisch-organisatorischen Veränderungen und der Durchführung dieser Veränderungen einschließlich der notwendigen Anpassung des Personals weitgehend eingeschränkt, insbesondere durch die Abhängigkeit der technisch-organisatorischen Veränderungen von der Lieferindustrie, die Arbeitsmarktsituation, die wirtschafts- und konjunkturpolitischen Maßnahmen der Regierung.

(1) *Abhängigkeit von der Lieferindustrie:* Die Autonomie der Post ist grundsätzlich eingeschränkt, wenn es sich um die Planung und Einführung hochtechnisierter, *postspezifischer* technisch-organisatorischer Systeme handelt, und zwar insbesondere durch die Fertigungs- und Marktinteressen der post- und fernmeldetechnischen Industrie. Gerade weil es sich bei der Post um einen Großabnehmer handelt, der unter Umständen große Anteile der Fertigungskapazität von postspezifischen Industrien auslasten kann, werden die unter betriebswirtschaftlichen Interessen gesteuerten Fertigungs- und Marktp Prinzipien zu Bedingungen für Art, Menge, Lieferungstermine etc. der entsprechenden Anlagen. Entwicklungsarbeiten werden von Großfirmen im allgemeinen nur dann übernommen, wenn sich damit größere Produktions- und Absatzmöglichkeiten für die jeweiligen Produkte eröffnen. Ist dies nicht der Fall, z.B. bei postspezifischen Produkten niedrigeren Mechanisierungsniveaus, so hat die Bundespost unter Umständen Schwierigkeiten, ihre Entwicklungsaufträge unterzubringen und/oder ist auf Firmen angewiesen, deren Entwicklungskapazitäten begrenzt sind.

Im Hinblick auf den Einsatz *postunspezifischer* technisch-organisatorischer Verfahren ist die Autonomie der Bundespost bei Planungen und Einsatz grundsätzlich größer; in der Regel stehen der Post hier aber große monopolisierte oder kartellierte Unternehmen gegenüber (z.B. hinsichtlich EDV-Anlagen), die ihre Produkte für andere Bereiche entwickelt haben. Technologien, die für private Unternehmen entwickelt worden sind, müssen den spezifischen öffentlichen Anforderungen an die Leistungen der Bundespost und die entsprechenden Arbeitsprozesse nicht unbedingt entsprechen.

Generell gilt, daß die Autonomie der Bundespost bei Planung und Durchführung zusätzlich dadurch eingeschränkt ist, daß sie nur sehr begrenzte eigene Forschungs- und Entwicklungskapazitäten besitzt. So werden im allgemeinen bei Ausschreibungen nur Leistungsbeschreibungen, nicht aber Konstruktionsbeschreibungen, die das eigentliche Prinzip des technischen Fortschritts und seiner personellen Auswirkungen bestimmen, geliefert. Diese fehlende Entwicklungskapazität ist nur vordergründig durch die Arbeitsmarktsituation, in der die Bundespost qualifizierte Techniker und Wissenschaftler nur schwer rekrutieren kann, zu erklären. Dahinter steht unter den gegebenen gesellschaftlichen Strukturbedingungen die Notwendigkeit, daß der Staat über öffentliche Institutionen Mittel bereitstellt, die die Verwertungsbedingungen privater Unternehmen verbessern (Entwicklungskosten).

(2) *Abhängigkeit von der Arbeitsmarktsituation*: Manche technisch-organisatorischen Veränderungen können aufgrund der heutigen Arbeitsmarktsituation nur bedingt oder verzögert eingeführt werden. Auf der einen Seite werden durch die Arbeitsmarktsituation technische Entwicklungen notwendig, weil bestimmte Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt von der Post nicht mehr rekrutiert werden können. Auf der anderen Seite erfordern gerade diese technisch-organisatorischen Entwicklungen unter Umständen die Rekrutierung von Qualifikationen, die ihrerseits für die Post nicht verfügbar sind. Daraus ergeben sich einerseits steigender Rationalisierungsdruck, andererseits weitere Schwierigkeiten bei der Durchführung technisch-organisatorischer Veränderungen.

Die Arbeitsmarktsituation zwingt auch dazu, eine Reihe von Aufgaben privaten Firmen zu übertragen (z.B. im Fernmeldebau). Die Autonomie der Bundespost wird in vielen Fällen dadurch eingeschränkt, daß sie in ihren Planungen von Organisation, Termingestaltung etc. dieser Firmen abhängig wird.

(3) *Abhängigkeit von wirtschaftspolitischen Maßnahmen*: Wirtschaftspolitische Maßnahmen der Regierung schränken die Planungsautonomie der Post in mehrfacher Hinsicht ein. Die Einschränkung des Finanzspielraums zur Durchführung technisch-organisatorischer Veränderungen wirkt sich sowohl auf die Beschaffung der notwendigen Technologien wie auf die Rekrutierung des zur Durchführung der Maßnahmen notwendigen Personals aus.

Konjunkturpolitische Maßnahmen können etwa bewirken, daß bei Hochkonjunktur durch Einstellungssperren notwendige Arbeitskräfte für die Durchführung technisch-organisatorischer Veränderungen nicht rekrutiert werden können (antizyklische Konjunkturpolitik).

Maßnahmen der Konjunktur- und Finanzpolitik, die die Ausgabenpolitik der Bundespost betreffen, beeinflussen auch den Autonomiespielraum der Post für die Durchführung langfristiger Investitionsvorhaben als Grundlage technisch-organisatorischer Veränderungen.

Solange Spannungen zwischen langfristigen technisch-organisatorischen Planungen der

Bundespost und kurzfristigen Zielen staatlicher Wirtschaftspolitik bestehen, werden sich Schwierigkeiten für eine langfristige und kohärente Planung des Personals nicht vermeiden lassen.

4. Zur Veränderung der Planungssituation

Mittelfristig ist damit zu rechnen, daß durch den Einsatz moderner Informationsmittel differenziertere und aussagekräftigere Daten über die *Personalentwicklung* nach einzelnen Dienstleistungsbereichen der Bundespost vorliegen werden (Aufbau einer Personaldatenbank). Damit ist noch nicht gewährleistet, daß in diesen neuen Formen der Erhebung und Aufbereitung von Personaldaten Merkmale berücksichtigt werden, die Aussagen über den Zusammenhang technisch-organisatorischer Entwicklungen und personeller Auswirkungen zulassen.

Bessere Daten über Personalbestand und Personalentwicklung sind außerdem solange nur von begrenztem Aussagewert, als nicht gleichzeitig und darauf beziehbar ausreichende und zuverlässige Daten über die technische und organisatorische Planung vorliegen. Aussagen über die Verbesserung der Datenlage hinsichtlich technisch-organisatorischer Entwicklungen lassen sich nicht machen, da hier nicht prognostizierbare Entscheidungen der Bundespost notwendig sind.

Die personellen Auswirkungen bereits jetzt vorgenommener Planungen und Entscheidungen für technisch-organisatorische Entwicklungen, insbesondere für solche, die die Grenzen der Dienstleistungsbereiche überschreiten (integrierte Verfahren elektronischer Datenverarbeitung), werden zu unvorhersehbaren personellen Folgen führen, wenn nicht bereits *jetzt* der Versuch unternommen wird, die für die Einschätzung personeller Auswirkungen wichtigen *Personalmerkmale* festzulegen, zu erheben und in die technischen Planungen einzubeziehen.

Anhang 1: Zur Materialerhebung

1. Qualitativ orientierte Erhebung

Die im Bericht an mehreren Stellen referierte Datenlage (vgl. z.B. III. B. 1.) erzwang eine Orientierung auf direkte Erhebung qualitativen Materials, insbesondere, wie im Projektantrag schon als Ausweg angedeutet, mit Hilfe von Fallstudien.

2. Qualitatives Material (Erhebung)

Folgende Erhebungen führten zu den Materialunterlagen:

a) Expertengespräche

Nach vorbereiteten Gesprächen im Herbst 1969 mit Experten vom FTZ, PTZ, den Oberpostdirektionen und der Gewerkschaft wurden Expertengespräche im Zeitraum von Mitte März bis Mai 1970 im Bundesministerium durchgeführt. Diese dienten der inhaltlichen Vorbereitung der Fallstudien sowie ihrer Konkretisierung nach Ort, einzubeziehende Dienststellen, Festlegung von Kontaktpersonen; ferner wurden die Experten zu besonders weitreichenden technisch-organisatorischen Planungsvorstellungen befragt, alle anhand eines Gesprächsleitfadens.

b) Fallstudien

Die Fallstudien wurden im Anschluß an die Expertengespräche im Zeitraum Ende Mai bis August 1971 durchgeführt. (Liste s.u.)

Die *Auswahl* der Fallstudien erfolgte in Abstimmung mit Vertretern des Bundespostministeriums und der Deutschen Postgewerkschaft. Ausgewählt wurden solche Fälle, in denen weitreichende und für die künftige Entwicklung nach Vorstellung der Experten wesentliche technisch-organisatorische Veränderungen stattgefunden hatten oder im Versuchsbetrieb erprobt wurden, und bei denen auch quantitativ bedeutsame personelle Veränderungen aufgetreten sind oder zu erwarten waren. Mit Hilfe vorliegenden Materials wurde diese Auswahl sehr eingehend vorbereitet.

Für alle Fallstudien waren *Fallstudienleitfäden* ausgearbeitet, in denen die ersten Erfahrungen der vorbereitenden fallbezogenen Expertengespräche einbezogen wurden. Im Rahmen der Fallstudien wurden neben systematischen Betriebsbegehungen Expertengespräche in den Ämtern, auf die sich die Fallstudie erstreckte und bei der jeweils zuständigen Oberpostdirektion geführt.

Während auf Amtsebene aufgrund der vorgegebenen Fragestellungen vor allem Informationen zu dem Fall selbst einzogezogen wurden (im Regelfall fanden Expertengespräche mit dem Amtsleiter, den Leitern der in Betracht kommenden betrieblichen und technischen Stellen, einzelnen Sachbearbeitern und Ingenieuren, der Personalstelle und Vertretern des Personalrats statt), dienten die Expertengespräche bei den Oberpostdirektionen der Klärung überörtlicher fallbezogener Fragen, wie insbesondere Fragen des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Arbeitskräfteplanung, Fragen der regionalen Ämterorganisation sowie gegebenenfalls der Einholung von Informationen über den Einsatz und die Auswirkungen der untersuchten Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen an anderen Ämtern und Stellen des Bezirks. Zu den Gesprächen auf der

Ebene der Oberpostdirektion wurden Vertreter des Bezirkspersonalrats mit einbezogen. Nach Durchführung der Fallstudien wurden Abschlußgespräche bei den Oberpostdirektionen durchgeführt, zu denen sämtliche befragten Experten der Amtsebene sowie der Oberpostdirektionen einschließlich der Vertreter des örtlichen Personalrats und des Bezirkspersonalrates hinzugezogen wurden. Bei diesen Abschlußgesprächen stellte die Arbeitsgruppe erste, fallbezogene Hypothesen in Frageform zur Diskussion. Im Laufe dieser meist mehrstündigen Gespräche konnten die Hypothesen überprüft und zusätzliche Informationen gewonnen werden.

Bei allen Fallstudien wurde fallbezogen *statistisches Material* auf der jeweils zuständigen Amtsebene, soweit möglich auch auf der Betriebsebene gesammelt.

Die Möglichkeit der Erhebung sowie die Aussagekraft des erhobenen Materials war sehr unterschiedlich. Auch bei diesem örtlichen bzw. bezirklichen statistischen Material zeigte es sich, daß dieses im allgemeinen die für die Untersuchungsfragestellung notwendige Desaggregation nicht aufwies. Die Beschaffung von Personal-Ist-Zahlen über längere Zeiträume stieß allgemein auf große Schwierigkeiten und war nur in einigen wenigen Fällen möglich.

In einzelnen Fällen wurden Einzelauswertungen des Materials veranlaßt bzw. zu eigenen Zwecken erstelltes Material überlassen.

c) Gruppendiskussionen

Im Zusammenhang mit den Fallstudien wurden mehrere Gruppendiskussionen durchgeführt. Da die Expertengespräche durchweg mit offiziellen Stellen und leitenden Personen der Bundespost geführt wurden, sollten hier Erfahrungen und Informationen von gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten gesammelt werden.

Allen Gruppendiskussionen lag ein einheitlicher, nur in Einzelformulierungen auf den jeweiligen Fall angepaßter Grundreiz zugrunde, mit dessen Hilfe Einstellungen der Diskussionsteilnehmer zur Modernisierung in der Deutschen Bundespost und ihren sozialen Folgen in Erfahrung gebracht werden sollten. Der Grundreiz war so angelegt, daß außerdem in der Diskussion noch Einzelinformationen erhoben werden konnten.

Im einzelnen setzten sich die Diskussionsteilnehmer aus Beschäftigten der jeweils untersuchten Bereiche, sowie aus Vertretern des örtlichen Personalrats, des Bezirkspersonalrats und Vertretern der Deutschen Postgewerkschaft aus den betroffenen Kreis- und Bezirksverwaltungen zusammen.

3. Qualitatives Material (Sekundärmaterial)

Zur Vorbereitung der Untersuchung und im Verlaufe derselben wurde umfangreiches Sekundärmaterial überprüft, insbesondere:

a) Allgemeines postinternes Material:

In diese Gruppe fallen Beiträge von Angehörigen der Deutschen Bundespost in Periodika, die sich ausschließlich mit Fragen der Deutschen Bundespost befassen („Jahrbuch des Postwesens“, „Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen“, „Archiv für das Post- und Fernmeldewesen“).

b) Allgemeines postexternes Material:

In dieser Gruppe wurden Untersuchungen, Gutachten und Stellungnahmen zur Deutschen Bundespost zusammengefaßt. Namentlich zu erwähnen sind hier das Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost und die hierzu erfolgten Stellungnahmen der Bundesregierung und der Deutschen Postgewerkschaft und Untersuchungen verschiedener wissenschaftlicher Institute zu Teilproblemen der Deutschen Bundespost (vor allem Ifo-Institut München und Friedrich-Ebert-Stiftung).

c) Offizielles postinternes Material:

In diese Gruppe fallen rechtliche Regelungen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien), verbindliche Anweisungen des Bundespostministeriums und der beiden Zentralämter (Anweisungen zur Durchführung einzelner Verfahren) und verbindliche bzw. offizielle Pläne und Bestandsaufnahmen der Bundespost (Organisationspläne, Voranschläge zum Haushaltsplan, Investitionsplanungen, Kostenstellenplan, Rationalisierungskatalog).

Material der ersten Gruppe konnte nur zur allgemeinen Information über den Untersuchungsbereich verwendet werden. Eine systematische Auswertung ließ im Verhältnis zu dem dazu erforderlichen erheblichen Zeitaufwand nur sehr bescheidene Ergebnisse zu erwarten und wurde deshalb nicht vorgenommen.

Eine systematische Auswertung des Materials der zweiten Gruppe verbot sich wegen seines disparaten Charakters, jedoch konnten bei der Durchsicht wichtige Einzelinformationen gewonnen werden.

Das Material der dritten Gruppe wurde einer systematischen Analyse unterzogen. Die genaue Kenntnis dieses Materials war für die Untersuchung von größter Bedeutung, da es die institutionelle Gliederung der Bundespost und ihrer einzelnen Teilbereiche, die normativen Grundlagen von Entscheidungsprozessen und teilweise auch den (verbindlichen) Inhalt einzelner Planungsentscheidungen erkennen ließ.

4. Quantitatives Material

Der begrenzte Aussagewert dieses Materials wurde genannt. Benutzt wurden insbesondere:

- Statistische Jahreshefte der Deutschen Bundespost
- Geschäftsberichte der Deutschen Bundespost
- Personalverteilkartei (teilweise)
- weiteres postinternes und allgemeines statistisches Material

* * *

Die hier nur allgemein angesprochenen Gesprächsleitfäden für die Expertengespräche, der Grundreiz etc. finden sich im ausführlichen Methodenanhang zum Materialteil 4.

Anhang 2: Liste der durchgeführten Fallstudien

1. Briefdienst: Automatische Briefverteilung im Eingang und Abgang – Braunschweig
2. Paketdienst: Mechanisierung der Paketverteilung im Eingang – Braunschweig
3. Paketdienst: Mechanisierung der Paketverteilung im Abgang und Umschlag – München
4. Fernsprechdienst: Korrekatives Unterhaltungsverfahren – Hamburg
5. Fernsprechdienst: Versuchsbetrieb mit elektronischen Vermittlungsstellen – Stuttgart
6. Fernsprechdienst: Mikroleseverfahren in der Fernsprechauskunft – München
7. Postscheckdienst: Einsatz von Magnetkontenkartenmaschinen, Klarschriftlesern und EDV zur Automation des Postscheckdienstes – Hamburg
8. Postsparkassendienst: Automation des Postsparkassendienstes durch Einsatz von EDV – Hamburg
9. Rechenzentrum: Unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von EDV im Besoldungskassendienst und Fernmelderechnungsdienst – Frankfurt

Anhang 3: Aufbau der Materialteile

Für jeden ausgewählten Untersuchungsbereich wurden 1–2 Fallstudien erstellt. Die Darstellung der Ergebnisse für jeden Untersuchungsbereich beginnt mit einem allgemeinen Teil, in dem der theoretische Ansatz unmittelbar materialbezogen dargestellt wird.

Dieser allgemeine Teil (der *Abschnitt A* eines jeden Fallstudienbereiches) ist dem Ansatz entsprechend grundsätzlich gleichartig aufgebaut und deshalb in der folgenden Gliederung des Materialberichts nur einmal aufgeführt:

Gliederung der „Allgemeinen Teile“ (Abschnitte A) in den Materialberichten

1. Allgemeine Bedingungen der technisch-organisatorischen Entwicklung in dem jeweiligen Dienstleistungsbereich
 - 1.1. Betriebsziel (Dienstleistungsprozeßziel)
 - 1.1.1. Die gesellschaftliche Funktion (Gesellschaftliche Anforderungen an den Dienstleistungsbereich)
 - 1.1.2. Explizite Betriebsziele
 - 1.1.3. Partikulare Interessen
 - 1.2. Netz
 - 1.2.1. Netzeigenschaften (primär–sekundär, offen–geschlossen, etc.)
 - 1.2.2. Netzorganisation
 - 1.2.3. Kapazitätsprobleme
 - 1.3. Kundenbeziehungen
 - 1.3.1. Anschlußverhalten
 - 1.3.2. Zugangsverhalten
 - 1.3.2.1. Verhalten des Senders
 - 1.3.2.2. Verhalten des Adressaten
 - 1.3.3. Probleme der Objektstandardisierung
 - 1.3.3.1. Objektvielfalt
 - 1.3.3.2. Objekteigenschaften (stoffliche Eigenschaften)
 - 1.3.3.3. Objektmerkmale (Adressen, Schrift etc.)
2. Innerbetriebliche Funktionen
 - 2.1. Ausbildung der innerbetrieblichen Funktionen
 - 2.2. Unterschiedliche Voraussetzungen der technisch-organisatorischen Entwicklung in den einzelnen Funktionen
 - 2.2.1. Veränderung des Betriebsziels
 - 2.2.2. Veränderung des Netzes
 - 2.2.3. Veränderung der Kundenbeziehungen
 - 2.3. Innerbetriebliche Funktionen (Systematisierung) und technisch-organisatorischer Stand von Produktionsprozessen
3. Rationalisierungsdruck
 - 3.1. Exogene Einflußgrößen
 - 3.1.1. Kundenanforderungen (quantitativ und qualitativ)

- 3.1.2. Konkurrenz oder Monopol
- 3.1.3. Lieferindustrie
- 3.2. Betriebliche Einflußgrößen
 - 3.2.1. Personalintensität – Kostendruck
 - 3.2.2. Personalmangel – Arbeitsmarktp Probleme
 - 3.2.3. Rentabilitätsprobleme
- 4.* Veränderungen von innerbetrieblichen Funktionen und einzelnen Produktionsprozessen durch Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen.
(Bezugspunkte stellen die jeweiligen Funktionen und Prozesse und die konkreten Rationalisierungs- und Mechanisierungsmaßnahmen dar).
- 5.* Personelle Auswirkungen (Bezugspunkte jeweils wie unter 4.)
 - 5.1. Quantitative personelle Auswirkungen
 - 5.2. Qualitative personelle Auswirkungen
Veränderungen von Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen
 - 5.3. Auswirkungen auf die Arbeitskräfte
(Personelle Auswirkungen und Probleme, die sich aus den technisch-organisatorischen Veränderungen und den jeweiligen innerbetrieblichen Strukturen ergeben).

Materialberichte – Gesamtgliederung

- Teil 1: Soziale Auswirkungen von Rationalisierung und Mechanisierung im Brief- und Paketdienst
- I. Rationalisierung und Mechanisierung im Briefdienst
 - A. Allgemeine Analysen der technisch-organisatorischen Entwicklung im Briefdienst
 - B. Fallstudie über die Mechanisierung der Briefverteilung im Postamt Braunschweig
 - II. Rationalisierung und Mechanisierung im Paketdienst
 - A. Allgemeine Analysen der technisch-organisatorischen Entwicklung im Paketdienst
 - B. Fallstudien über Rationalisierungs- und Mechanisierungsformen bei Paketumschlag- und -abgangsstellen (Paketpostamt München) und bei Paketeingangsstellen (Postamt Braunschweig)
- Teil 2: Soziale Auswirkungen von Rationalisierung und Mechanisierung in den Postbankdiensten
- III. Rationalisierung, Mechanisierung und Teilautomation im Postscheckdienst
 - A. Allgemeine Analysen der technisch-organisatorischen Entwicklung im Postscheckdienst
 - B. Fallstudien über Maßnahmen zur Rationalisierung, Mechanisierung und Teilautomation im Postscheckamt Hamburg

* Punkte 4. und 5. werden zum großen Teil in den Fallstudien bzw. als konkrete Ergebnisse im zusammenfassenden Bericht dargestellt.

- IV. Rationalisierung, Mechanisierung und Teilautomation im Postsparkassendienst
 - A. Allgemeine Analysen der technisch-organisatorischen Entwicklung im Postsparkassendienst
 - B. Fallstudie zur Teilautomation im Postsparkassenamt Hamburg
- Teil 3: Soziale Auswirkungen von Rationalisierung und Mechanisierung in ausgewählten Bereichen des Fernsprechkundendienstes
 - V. Rationalisierung und Mechanisierung im Fernsprechkundendienst
 - A. Allgemeine Analysen der technisch-organisatorischen Entwicklung im Fernsprechkundendienst
 - B. Fallstudien zur Rationalisierung und Mechanisierung der Unterhaltung von Vermittlungsstellen (Fernmeldeamt Hamburg) und der Fernsprechkundenservice (Fernmeldeamt München)
- Teil 4: Soziale Auswirkungen von Rationalisierung und Mechanisierung in den Verwaltungsdiensten der Deutschen Bundespost
 - VI. Maßnahmen zur Teilautomation in den Verwaltungsdiensten
 - A. Allgemeine Analysen der technisch-organisatorischen Entwicklung in den Verwaltungsdiensten unter besonderer Berücksichtigung der Personalverwaltung (Rechenzentrum und Besoldungskasse)
 - B. Exemplarische Darstellung der Teilautomation in ihren sozialen Auswirkungen in Verwaltungsprozessen der Bundespost an der Besoldungskasse Frankfurt.

Anhang: Unterlagen zum methodischen Vorgehen

(Auswahl der Untersuchungsberichte, Leitfäden für Expertengespräche und Fallstudien, Grundreiz und Zusammensetzung der Teilnehmer von Gruppendiskussionen).